

**Der Wettbewerb
zwischen Eisenbahn und Kraftwagen
und die deutsche Verkehrspolitik**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel
vorgelegt

von

Arno Misselwitz
aus Villingen/Schwarzwald

1957

Buchdruckerei Karl Schahl, Lörrach



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548820_0026

**Der Wettbewerb
zwischen Eisenbahn und Kraftwagen
und die deutsche Verkehrspolitik**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt

von

Arno Misselwitz
aus Villingen/Schwarzwald



1957

Buchdruckerei Karl Schahl, Lörrach

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät
auf Antrag der Herren Prof. Dr. V. F. Wagner
und Prof. Dr. E. Salin.

Basel, den 14. Juni 1956

Prof. Dr. H. Fuchs
Dekan

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung	1
B. Grundlagen	5
I. Der Verkehr in der Volkswirtschaft	5
1. Verkehr und Produktion	5
2. Verkehr und Volkseinkommen	7
II. Die Verkehrsformen Öffentlicher und Privater Verkehr	9
1. Die Eisenbahn als Hauptträger des öffentlichen Verkehrs	9
2. Das gemeinwirtschaftliche Pfllichtenheft der Eisenbahn	10
3. Der private Kraftfahrzeugverkehr	12
a) Der Eigenverkehr mit Personenfahrzeugen	13
b) Der Werkverkehr	13
c) Der gewerbliche Kraftfahrzeugverkehr	14
4. Die relative Freiheit des privaten Verkehrs	15
III. Entwicklung und Leistungen von Eisenbahn und Kraftwagen	16
IV. Ergebnisse	19
C. Der Wettbewerb	21
I. Die Wettbewerbsausgangslage	21
1. Die Kapital- und Kostenstruktur von Eisenbahn und Kraftwagen	21
2. Die Eigenschaften der beiden Verkehrsmittel	26
3. Komplementärer, universeller und konkurrenzrierender Verkehr	29
4. Die Folgen des Krieges	35
5. Die politischen und gemeinwirtschaftlichen Lasten der Eisenbahn	37
II. Die Selbstkosten	42
III. Der Markt	52
1. Die Marktformen	53
2. Angebot und Nachfrage	55
3. Die Preisbildung	58
4. Die Preise im Wettbewerb	63
IV. Ergebnisse	72
D. Die Verkehrspolitik	74
I. Verkehr und Wirtschaftsordnung	74
II. Grundziele der Verkehrspolitik: Verkehrsordnung und Verkehrs- koordinierung	77
III. Die deutsche Verkehrspolitik nach dem Kriege	81
1. Wiederaufbau 1945—1949	81
2. Neuordnung des Verkehrswesens 1949—1953	82
3. Versuch der Koordination 1953—1955	86
E. Schluß	90
Literaturverzeichnis	93

A. Einleitung

Verkehrsprobleme haben die Eigenschaft, immer von brennender Aktualität zu sein. Dies rührt einerseits her aus der ungeheuren Dynamik des Verkehrswesens — eine Folge der starken Abhängigkeit vom technischen Fortschritt, der ja gerade im Verkehrswesen in den letzten Jahrzehnten zu einschneidenden Umwälzungen geführt hat, nachdem der Revolution des Verkehrswesens durch die Dampfmaschine im 19. Jahrhundert die Revolution durch Verbrennungsmotor und Elektromotor in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gefolgt war — andererseits aber auch daher, daß jeder Einzelne täglich direkt oder indirekt mit Belangen des Verkehrs in Berührung kommt, sei es als aktiver oder passiver Verkehrsteilnehmer oder sei es auch nur als Konsument eines Gutes, das ihm erst nach einem Beförderungsakt zugänglich wird.

Diese Dynamik der Entwicklung der Verkehrsmittel in den letzten Jahrzehnten hat nun zu Problemen geführt, die die verkehrswissenschaftliche und verkehrspolitische Diskussion seit den 30er Jahren stark beschäftigt. Das Kernproblem dieser Diskussion ist heute wie vor 20 Jahren, nur heute noch von weit größerer und einschneidenderer Bedeutung, das Problem des Wettbewerbes zwischen der Eisenbahn und dem Kraftwagen. Wurde dieser Konkurrenzkampf damals aber mehr als eine vorübergehende Erscheinung der konjunkturbedingten schlechten Wirtschaftslage aufgefaßt, so wird es heute immer deutlicher, daß er vielmehr die Folge einer eingetretenen Strukturwandlung im Transportwesen darstellt.

Wenn deshalb auch heute Einmütigkeit darüber besteht¹, daß es eigentlich kein Problem Eisenbahn/Kraftwagen oder Schiene/Straße gibt, sondern nur ein Problem Öffentlicher Verkehr/Privater Verkehr, daß es also im Grunde nicht um eine Auseinandersetzung zwischen Verkehrsmitteln, sondern zwischen Verkehrssystemen geht, so wollen wir doch die Bezeichnung: Problem Eisenbahn/Kraftwagen beibehalten, da die Auseinandersetzung und der Wettbewerb dieser beiden Verkehrsträger wohl die hervorstechendste Ausdrucksform des übergeordneten Problems Öffentlicher Verkehr/Privater Verkehr darstellt.

Neue Verkehrsmittel bergen dynamische Faktoren in sich, die ein bisher bestehendes Gleichgewicht zerstören und starke Reiz-

¹ H. R. Meyer: Grundprobleme der Verkehrswirtschaft, Zürich 1947 S. 23.

Bigham and Roberts: Transportation, New York 1952, S. 668.

"The movement of traffic today is largely a transportation problem, and not a railroad, waterway, highway, pipe-line or airway problem".

wirkungen auf die Wirtschaft ausüben. Dies zeigte sich schon ganz deutlich in der Entwicklung der Eisenbahnen, deren ausschlaggebender Einfluß auf die Industrialisierung und Massenproduktion, Investitionsvolumen und Volkseinkommen nicht bezweifelt werden kann. In der Wachstumsperiode des Eisenbahnwesens (2. Hälfte des 19. Jahrhunderts) und in seiner Blütezeit (bis zum Ausbruch des 2. Weltkrieges) war die Eisenbahn einer der bedeutendsten Teile des Wirtschaftsorganismus. Ihre Umsätze, ihre Aufträge an die Eisen- und Stahlindustrie, ihr Kohlenverbrauch und ihr Personalbedarf spielten eine gewichtige Rolle im wirtschaftlichen Kreislauf. Sie war das alles dominierende Unternehmen der Verkehrswirtschaft. Weit wichtiger aber als ihre Bedeutung als Kapitalanlage, Auftraggeber und Quelle von Gewinn war die instrumentale Bedeutung für den Transportvorgang selbst, die technischen Eigenschaften der Massenhaftigkeit und Billigkeit. Diese Eigenschaften führten zum Landverkehrsmonopol der Eisenbahn, das solange bestand, bis die starke Dynamik in der Technik der Verkehrsmittel in unserem Jahrhundert zu einer zweiten Revolution im Verkehrswesen führte: Der Kraftwagen brach in die als unangreifbar angesehene Position der Eisenbahn immer stärker ein und setzte ihrer Monopolstellung ein Ende. Die Eisenbahn sank vom Monopolisten zur Stellung eines unter mehreren Wettbewerbern herab.

Wie die Eisenbahn übt der Kraftwagen heute starke Reizwirkungen auf die Wirtschaft aus, die sich in einer starken Investitionstätigkeit in der Kraftfahrindustrie und in den Zulieferungsindustrien ausdrücken. Sie machen sich ferner in einem sehr intensiven Anreiz zum Neubau von Straßen bemerkbar.

Mit der Entwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs ist im Verkehrswesen eine grundlegende Strukturwandlung eingetreten, die sich vor allem in einer starken Individualisierung des Verkehrs äußert. Dieser Strukturwandel ist nicht nur ein deutsches, sondern ein internationales Problem, das gewissermaßen für die Wirtschaft aller hochentwickelten Länder typisch ist, wenn es auch in Westdeutschland durch mancherlei besondere Auswirkungen des zweiten Weltkrieges und der Nachkriegszeit viel deutlicher hervortritt und viel krassere Formen angenommen hat.

Diese Individualisierung im Verkehrswesen ist umso stärker, als der Kraftwagen ein betrieblich einfaches Instrument ist, das im Gegensatz zur Eisenbahn von jedermann für eigene Zwecke leicht verwendet werden kann. Hatten die Eisenbahnen durch ihre großen Transporteinheiten und billigen Transportpreise die Möglichkeit gebracht, den Volkswirtschaften alle benötigten Güter in genügender Menge herbeizuschaffen und hatten sie die Massengüter erst transportfähig gemacht, so bringt nun das neue Verkehrsmittel Kraftwagen die Neigung und die Möglichkeit zum Klein- und Sonderverkehr mit sich. Dem Kraftwagen ist es möglich, durch Differenzierung jedes individuelle Verkehrsbedürfnis, das an einem beliebigen Orte auftritt, am Ort seiner Entstehung zu befriedigen.

Diese Eigenschaften des Kraftwagens übten eine starke Anziehungskraft auf die Verkehrsbenutzer aus, denn mit den gegebenen Möglichkeiten der Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses ändern sich auch die Ansprüche der Verkehrstreibenden. Damit nahm der Kraftverkehr in den letzten Jahrzehnten, besonders aber nach dem zweiten Weltkrieg, einen ungeheuren Aufschwung, nicht zuletzt der staatlichen Hilfe wegen, die dieser „infant industry“ zuteil wurde². Dadurch wurde eine wesentliche Verfeinerung und Vervollkommnung des Verkehrswesens erreicht, begleitet allerdings auch von einer enormen Steigerung des volkswirtschaftlichen Aufwandes für den Verkehr.

Die gewaltigen Umwälzungen durch den Kraftwagen, der Hang zur Individualisierung des Verkehrs und die damit verbundene Steigerung des Aufwandes für Verkehrszwecke lassen sich weitgehend auf metaökonomische Motive zurückführen. Die persönliche Einstellung zum eigenen Fahrzeug und eine fast idealistische zu nennende Begeisterung für das Neue, die das Alte als verbraucht und weniger bedeutungsvoll erscheinen läßt, gibt dem Neuen alle Möglichkeiten zu seiner Entwicklung und Vollendung. Auf diese Weise entstehen Präferenzen, die höhere Preise und geringere Sicherheit kompensieren. Die Sicherheit der Eisenbahn z. B. ist im Vergleich zum Straßenverkehr so groß, dass es verwunderlich ist, daß sie keine größere Anziehungskraft auf den Reisenden ausübt. Der Preis ist im Verkehr nur eine von vielen und keineswegs die ausschlaggebende Komponente und gerade im individuellen Verkehr hat der starke Aufschwung der Wirtschaft seit 1950 zu einem leichten Konjunkturschleier geführt, der oft eine klare Durchleuchtung der Selbstkosten verhindert oder als unnötig erscheinen läßt. Die verschiedenartigen anderen Vorteile des individuellen Verkehrsmittels fallen deshalb viel schwerer ins Gewicht als der Preis. So kann z. B. die größere Geschwindigkeit höher eingeschätzt werden als der niedrigere Preis bei kleinerer Geschwindigkeit.

Der Strukturwandel, den das Verkehrswesen durch die Individualisierung sowohl des Angebotes von wie der Nachfrage nach Verkehrsleistungen, erfahren hat, äußert sich in der Zunahme kleiner Transporteinheiten und der Zunahme der Verkehrsmittel mit einfachen betrieblichen Verhältnissen, der Überlagerung mehrerer Verkehrsmittel im gleichen Verkehrsgebiet und dem Auseinanderfließen der Verkehrsbedienung auf eine Vielzahl von Unternehmungen. Hier ist es gerade die regionale Überlagerung verschiedener Verkehrsmittel, die die Voraussetzung für einen Wettbewerb schafft, denn in diesem Verkehrsgebiet müssen sich die Verkehrsmittel nunmehr in die Nachfrage teilen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn auf der Straße ein Parallelverkehr zur Schiene geführt werden kann. Damit hat die enorme Entwicklung des

² Die staatliche Hilfe wurde gewöhnlich mit drei Argumenten gerechtfertigt:

1. Entwicklung einer neuen Technologie.
2. Förderung der Konkurrenz unter den Verkehrsmitteln.
3. Beitrag zur nationalen Verteidigung.

Kraftverkehrs nicht nur zu einer Verbesserung und Verfeinerung des gesamten Verkehrswesens und zweifellos auch zu Mehrverkehr durch die Weckung neuer Verkehrsbedürfnisse geführt, sondern, besonders im Güterverkehr, auch zu einem Überangebot an Verkehrsleistungen. Auch im Personen- und Werkverkehr scheint der Sättigungsgrad der individuellen Verkehrsbedürfnisse noch lange nicht erreicht. Diese Tatsachen haben heute zu einer Strukturkrise im Verkehrswesen geführt, deren innere Ursache das Überangebot an Verkehrsleistungen ist und als deren äußere Erscheinungsform der scharfe Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen angesehen werden kann.

Die gegenwärtigen Verkehrsverhältnisse in Westdeutschland sind sowohl das Ergebnis der oben geschilderten Tatbestände als auch die Folge der raschen Expansion der deutschen Wirtschaft nach der Währungsreform mit den ständig wachsenden Ansprüchen an Verkehrsraum, denen der Kraftwagen rascher zu folgen vermochte als die mit Kriegsfolgelasten beschwerte und stark in ihrer Bewegungsfreiheit beeengte Deutsche Bundesbahn. Der Verkehrszuwachs aus dem steigenden Sozialprodukt fiel zu einem wesentlichen Teil der Straße zu. Als Folge davon leidet die Bundesbahn an einem chronischen Defizit, während das Straßennetz dem Aufschwung des motorisierten Verkehrs an zahlreichen Schwerpunkten nicht mehr gewachsen ist.

B. Grundlagen

I. Der Verkehr in der Volkswirtschaft

Bei der Betrachtung der Stellung, die die Verkehrsmittel in der Volkswirtschaft einnehmen, kann man immer wieder auf die Auffassung stoßen, der Verkehr sei lediglich der „Diener der Wirtschaft“, dem die Aufgabe zufalle, die von der Produktion hergestellten und vom Handel vermittelten Güter zu transportieren. Bei der Interdependenz der modernen Volkswirtschaft aber ist jedes Glied helfender Diener allen anderen gegenüber, deshalb sind die einzelnen Glieder im Prinzip auch als gleichwertig aufzufassen. Dennoch muss dem Verkehr eine gewisse Sonderstellung zugesprochen werden³, die sich aus der Charakteristik der Volkswirtschaft als einer Verkehrswirtschaft, mit dem regelmäßigen Austausch von Gütern zwischen arbeitsteilig zusammenarbeitenden Einzelwirtschaften, ergibt. Besonders augenscheinlich wird diese Sonderstellung des Verkehrs in der Volkswirtschaft bei einer Betrachtung seines Verhältnisses zur Produktion.

1. Verkehr und Produktion

Eine klare Unterscheidung zwischen Verkehr und Produktion zu treffen ist fast unmöglich. Rein technisch kann zwar die Unterscheidung getroffen werden, dass „die Transportvorgänge, die sich innerhalb eines bestimmten Produktionsbetriebes abspielen, zur Produktion selbst zu rechnen sind, während die mit jenem Betrieb zusammenhängenden, aber außerhalb des Betriebes sich abwickelnden Transportvorgänge Transport im eigentlichen Sinne darstellen“⁴. Unter volkswirtschaftlichem Blickwinkel aber ist die Unterscheidung nicht mehr so leicht zu treffen und hier wird der Verkehr allgemein zur Produktion gerechnet⁵. Die Produktion umfaßt alle Vorgänge

³ Vgl. Schmitt, A.: Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie, in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für Ad. Weber, Berlin 1952, S. 273.

⁴ Meyer, H. R.: Vom volkswirtschaftlichen Aufwand für den Verkehr, Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und -politik, 1946, S. 243.

⁵ Stackelberg, H. v.: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Bern 1951, S. 31:

„Die Produktion stellt eine Umwandlung von Gütern höherer Ordnung in Güter niederer Ordnung dar. Die Ordnung eines Gutes wird durch jede Maßnahme herabgesetzt, die das Gut näher an den Konsum heranbringt, deshalb gehören auch der Transport und der Handel zur Produktion“.

So auch bei: Bonivia, M. R.: The Economics of Transport, Cambridge 1949, S. 2. Bigham and Roberts: a. a. O., S. 5.

Pirou, G.: Les Cadres de la Vie Economique, Les Transport, S. 5.

vom Einströmen der Produktionsmittel und Rohstoffe bis zu jenem Punkt, bei dem das Endprodukt in die Hände des Konsumenten gelangt. Verkehr als Produktion unterwirft ein Produkt zwar keiner materiellen Veränderung, aber ökonomisch gesprochen bedeutet Produktion ja nur Wertschöpfung und nicht Umwandlung der Materie. Durch den Transport werden die Güter von Orten, an denen sie im Vergleich zum lokalen Bedarf im Überfluß vorhanden sind oder an denen es an den Produktionsmitteln zu ihrer Bearbeitung fehlt und an denen sie deshalb einen relativ geringen Grenznutzen besitzen, nach jenen Orten gebracht, wo eine lebhaftere Nachfrage nach ihnen besteht und sie einen relativ hohen Grenznutzen besitzen. So erhalten diese Güter durch den Transport überhaupt erst einen Wert oder aber es wird ihr Wert erhöht. Erhalten die Güter auf diesem Weg „innerhalb der Produktion“ noch eine physische Umwandlung, so setzt sich der schließliche Nutzen des Produktes zusammen aus den verschiedenen Bestandteilen des Nutzens der Gestalt, des Nutzens des Ortes und des Nutzens der Zeit, letztere beide ihm verliehen durch den Transport.

Die weitgehende Identität des Verkehrs mit der Produktion trifft nun zwar in vollem Ausmaße für den einzelnen Transportakt zu, wenn man aber die Transporte in ihrer Gesamtheit betrachtet, so ergibt sich doch die Notwendigkeit einer gewissen Differenzierung, die zwar zu keinem Gegensatz, aber doch zu einem Unterschied zur Produktion führt. Wie schon erwähnt ist die moderne Volkswirtschaft eine Verkehrswirtschaft, deren einzelne Glieder miteinander in einem mehr oder weniger unabhängigen wirtschaftlichen Verkehr stehen und ihre Leistungen austauschen. Solch regelmäßiger Tausch muß aber⁶ „auf zwei unerläßlichen Pfeilern ruhen, einem funktionsfähigen Geld- und einem funktionsfähigen Verkehrswesen. Das Geld ist die organisatorische Voraussetzung für das Ingangkommen und Ingangbleiben der interpersonalen Tauschbeziehungen, ein funktionsfähiges Verkehrswesen dagegen ist unerläßliche Bedingung für die interregionale Verknüpfung der arbeitsteilig kooperierenden wirtschaftlichen Teileinheiten“. So gesehen erscheint der Verkehr als der Mittler zwischen der Produktionssphäre und der Konsumtionssphäre und wird damit ein Glied der Zirkulationssphäre.

Da sich alles Wirtschaften im Raum abspielt, setzt eine einigermaßen entwickelte Volkswirtschaft Arbeitsteilung in einem hinreichend großen räumlichen Gebiet voraus. Dies aber ist wiederum in nennenswerter Breite und Tiefe nur möglich, wenn ein hinreichend leistungsfähiges, d. h. billiges, schnelles, zuverlässig und regelmäßig arbeitendes Verkehrsmittel oder deren mehrere zur Verfügung stehen. Damit ist die Sonderstellung des Verkehrs gegeben, er ist die Basis jeder entwickelten Volkswirtschaft. Die räumliche Ausweitung und im Zusammenhang damit die sachliche Intensivierung der Arbeitsteilung sind nur innerhalb seiner Leistungsfähigkeit durchführbar.

⁶ Schmitt, A.: a. a. O., S. 274.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrs und in unserem Zusammenhang vor allem die der Eisenbahn und des Kraftwagens soll im folgenden noch einen quantitativen Ausdruck finden, indem wir seine Beziehungen zum Volkseinkommen betrachten. Liegt die eigentliche produktive Bedeutung des Verkehrs aber nicht so sehr in seinem quantitativen Beitrag z. B. zum Volkseinkommen, sondern in seinen mittelbaren Wirkungen, wie er sie z. B. auf die Möglichkeiten der Arbeitsteilung ausübt und liegt dementsprechend die Bedeutung der einzelnen Verkehrsunternehmungen nicht so sehr in ihrer Stellung als Löhnezahler und Auftraggeber, sondern vielmehr in den Dienstleistungen, die sie zur Verfügung stellen, so kann doch die quantitative, zahlenmäßige Betrachtung der beiden uns interessierenden Hauptverkehrsträger gewisse Entwicklungstendenzen und Strukturwandlungen aufzeigen, die im Wettbewerb von Wichtigkeit sind.

2. Verkehr und Volkseinkommen

Die wichtige und zentrale Stellung des Verkehrs in der modernen Volkswirtschaft erhält ihren quantitativen Ausdruck in den Zahlen, die seinen Anteil an der Entstehung des Volkseinkommens wiedergeben (wobei unter Volkseinkommen das Netto-Sozialprodukt zu Faktorkosten verstanden wird). Für Westdeutschland ergibt sich dann folgendes Bild:

Jahr	vH Anteil des Verkehrs am Volkseinkommen ⁷	
	in jeweiligen Preisen	in Preisen von 1936
1936	8,6	8,6
1950	8,2	9,6
1951	7,5	9,1
1952	8,0	9,3
1953	7,7	8,9
1954 *	7,7	8,7

* Wirtschaft und Statistik, Jg. 1955, H. 4, S. 188.

Der Anteil des Gesamtverkehrs am Volkseinkommen in der Wertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche im Bundesgebiet ist demnach nach dem Kriege im Vergleich zum Jahre 1936 auf nahezu $\frac{1}{10}$ gestiegen (die Zahlen in Preisen von 1936 geben die wahren Verhältnisse besser wieder, da sie gegenüber den nominalen Werten in jeweiligen Preisen die preisbereinigten, realen Werte darstellen).

Die prozentualen Anteile der Deutschen Bundesbahn und des Straßenverkehrs (ohne den Werkverkehr, der statistisch nicht erfaßt ist) am Volkseinkommen und an der Wertschöpfung des Gesamtverkehrs gehen aus der folgenden Übersicht hervor:

⁷ Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1954, S. 518.

Wertschöpfung der Wirtschaftsbereiche ⁸
in Preisen von 1936

	Jahr	Eisenbahnen	Straßenverkehr
vH Anteile der Verkehrsarten am gesamten Volkseinkommen	1936	4,85	0,63
	1950	4,84	1,35
	1951	4,33	1,42
	1952		1,67
vH Anteile der Verkehrsarten an der Wertschöpfung des Gesamtverkehrs	1936	56,20	7,26
	1950	50,03	14,00
	1951	47,55	15,56
	1952		17,87
Veränderungen der vH Anteile der Verkehrsarten an der Wertschöpfung des Gesamtverkehrs gegenüber 1936	1950	—10,98	+ 93,1
	1951	—15,39	+ 114,6
	Trend		
	1952/53	sinkend	steigend

Die Zahlen zeigen ganz deutlich, wie der Straßenverkehr sowohl am Volkseinkommen als auch an der Wertschöpfung des Gesamtverkehrs einen ständig wachsenden Anteil hat. Dabei ergibt sich gegenüber dem Vorkriegsjahr 1936 die enorme Steigerung des prozentualen Anteils an der Wertschöpfung des Gesamtverkehrs um + 114,6 % (mit weitersteigendem Trend), während der Anteil der Eisenbahnen 1951 gegenüber 1936 um — 15,39 % (mit weitersinkendem Trend) zurückging.

Hat so auf der einen Seite die Wertschöpfung des Verkehrs zugenommen, so drückt sich die Ausdehnung der Verkehrsbedürfnisse und die Zunahme der Verkehrsmittel auf der anderen Seite deutlich in einer Zunahme des Aufwandes für Verkehrszwecke aus. In der Verwendung des Volkseinkommens ergibt sich für den Anteil der Verkehrsausgaben am gesamten privaten Verbrauch und für die Ausgaben für Verkehr pro Kopf der Bevölkerung folgendes Bild ⁹:

Jahr	vH Anteil der Ausgaben für Verkehr am gesamten privaten Verbrauch		Ausgaben für Verkehr pro Kopf der Bevölkerung		
	in jeweiligen Preisen	in Preisen von 1936	in jeweiligen Preisen	in Preisen von 1936	in % des gesamten Verbrauchs pro Kopf
1936	3,6	3,6	30	30	3,9
1950	4,6	4,8	56	34	4,7
1951	4,7	5,1	64	38	4,7
1952	5,0	5,3	73	43	5,0
1953	5,3	5,5	83	45	5,3
1954	5,5	5,6	91	52	5,5

⁸ Schriftenreihe: Die Bundesbahn, Folge 5, Köln 1954.

Meid, J.: *Schiene und Straße*, S. 28.

⁹ Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 1954, S. 520.
Wirtschaft und Statistik, 1955, H. 4, S. 192.

Während der gesamte private Verbrauch von 1950 bis 1954 nominal um 42 % (in Preisen von 1936 um 38 %) stieg, nahmen die Verkehrsausgaben in der gleichen Zeit nominal um 71 % (in Preisen von 1936 um 59 %) zu. Damit erfuhr der prozentuale Anteil der Verkehrsausgaben am gesamten privaten Verbrauch gegenüber 1936 eine reale Erhöhung um 55 %.

Entsprechend haben sich auch die Ausgaben für Verkehr pro Einwohner entwickelt. Die nominalen Ausgaben für Verkehr pro Kopf stiegen von 1950 bis 1954 um 62 %, während das Einkommen pro Kopf in der gleichen Zeit nur um 50,8 % zunahm. Verglichen mit dem Jahr 1936 ergibt sich für 1954 eine reale Steigerung der Verkehrsausgaben um 73,3 % gegenüber einer Steigerung des Einkommens um 24 %.

Die betrachteten Zahlen zeigen einen enormen Zuwachs der Ausgaben für Verkehrszwecke an, sowohl gegenüber der Vorkriegszeit als auch in den einzelnen Jahren nach dem Krieg. Dabei läßt die rückläufige Tendenz bei der Eisenbahn den Schluß zu, daß die ständige Zunahme der pro Kopf Ausgaben für Verkehrszwecke zum größten Teil durch das individuelle Verkehrsmittel Motorfahrzeug verursacht wird. Dies wird später bei der Betrachtung der Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger noch deutlicher werden.

II. Die Verkehrsformen öffentlicher und privater Verkehr

Das wichtigste Gegensatzpaar der Hauptformen des Verkehrs ist der Eigenverkehr und der Verkehr für Andere. Der Eigenverkehr ist die älteste Verkehrsform, er ist der Verkehr jener, die eigene Verkehrsmittel zu eigenen Zwecken halten. Die Unternehmungen dagegen, die auf geschäftlicher Grundlage Verkehrsleistungen anbieten, bilden in ihrer Gesamtheit den Verkehr für Andere. Die Unterscheidung zwischen Eigenverkehr und Verkehr für Andere knüpft an das ökonomische Kriterium des Transportes gegen Entgelt und der Gewerbsmäßigkeit an.

Der Verkehr für Andere ist in sich nicht geschlossen, er zerfällt in zwei wesensverschiedene Teile, den öffentlichen Verkehr und den Privatverkehr. In dieser Unterscheidung soll zunächst noch kein Werturteil liegen, öffentlicher und privater Verkehr sind einfach als Erscheinungsform der modernen Verkehrswirtschaft aufzufassen ¹⁰.

1. Die Eisenbahn als Hauptträger des öffentlichen Verkehrs

Der wesentliche Unterschied zwischen dem öffentlichen und dem privaten Verkehr entsteht dadurch, daß dem Verkehr in der Volkswirtschaft neben seinen eigenen privatwirtschaftlichen Interessen noch gemeinwirtschaftliche Aufgaben gesteckt sind. Der Sinn dieser gemeinwirtschaftlichen Aufgaben besteht darin, Verkehrsbedürf-

¹⁰ Vgl. Meyer, H. R., a. a. O., S. 13.

nisse zu befriedigen, die zwar von privat- und erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus uninteressant, von staatspolitischen, siedlungspolitischen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten aus aber von eminenter Bedeutung sein können. Das heißt ¹¹, es gibt ein „oberstes, allen entwickelten Volkswirtschaften gemeinsames Verkehrsbedürfnis: das Bedürfnis nach einer öffentlichen und regelmäßigen Verkehrsbedienug zu im ganzen Lande einheitlichen Transportpreisen und Bedingungen. Dieses oberste Verkehrsbedürfnis muß in jedem entwickelten Wirtschafts- und Kulturstaat befriedigt werden“. Da einerseits die Befriedigung dieses Bedürfnisses durch ein privatwirtschaftlich arbeitendes Verkehrsunternehmen nicht gewährleistet ist und andererseits die Eisenbahnen ein faktisches Transportmonopol im Landverkehr innehatten, drängte sich sehr bald ein Eingreifen des Staates in das Verkehrswesen auf, das die Eisenbahnen zum Objekt einer wirtschaftspolitischen Sonderbehandlung durch den Staat machte. Mitten in der Blütezeit des wirtschaftlichen Liberalismus wurde ihnen die gemeinwirtschaftliche Aufgabe der öffentlichen Verkehrsbedienug auferlegt.

Die öffentliche Verkehrsbedienug ist zwar an sich an kein bestimmtes Verkehrsmittel gebunden, dennoch waren und sind auch heute noch die Eisenbahnen im Landverkehr das öffentliche Verkehrsmittel par excellence. Daß es gerade die Eisenbahnen sind, kann unter volkswirtschaftlichem Blickwinkel als rein zufällig und historisch bedingt gelten, man denke an das Transportmonopol der Eisenbahn, denn die Volkswirtschaft ist nur daran interessiert, daß sich der unentbehrliche öffentliche Verkehr des zweckmäßigsten und geeignetsten Mittels bedient. Aber gerade in Bezug auf die betriebswirtschaftlichen und betriebstechnischen Kriterien der Massenhaftigkeit, Schnelligkeit, Billigkeit und Sicherheit steht die Eignung der Eisenbahn zur öffentlichen Verkehrsbedienug außer Zweifel ¹². Heute allerdings haben sich diese Grundlagen durch die Entwicklung und Vervollkommnung neuer Transportmittel etwas verschoben, auch Kraftwagen und Flugzeug werden in den öffentlichen Verkehrsdienst eingespannt.

2. Das gemeinwirtschaftliche Pflichtenheft der Eisenbahn

Wie schon erwähnt, wurden die Eisenbahnen zu einer öffentlichen Verkehrsbedienug verpflichtet, einesteils, um damit dem Bedürfnis der Volkswirtschaft nach einer solchen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug gerecht zu werden, andernteils aber auch, um den Monopolisten zu zwingen, nicht nur die eigenen erwerbswirtschaftlichen Interessen wahrzunehmen, sondern auch weniger lukrative, aber volkswirtschaftlich bedeutsame Aufgaben, zu erfüllen. Solche sind z. B. die Bedienug von verkehrsschwachen und Randgebieten,

¹¹ Meyer, H. R.: Das Problem Schiene und Straße, Bern 1940, S. 4.

¹² Meyer, H. R.: Grundziele der Verkehrsordination, in Internationale Transport Zeitschrift, Jg. 1953, H. 10.

die gleichmäßige Bedienung aller Landesgegenden, die Verhinderung einer zu starken wirtschaftlichen Konzentration und die möglichst gleichmäßige Förderung der Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Landesteilen.

Um diese gemeinnützige Verkehrsbedienung zu gewährleisten, wurden den Eisenbahnen folgende, für ein öffentliches Verkehrsmittel konstitutive, Pflichten auferlegt: Betriebspflicht, Fahrplanpflicht, Tarifzwang und Beförderungspflicht¹³.

Die Betriebspflicht verpflichtet die Bahn, alle Strecken des konzessionierten Schienennetzes unter allen Umständen mit einem Mindestverkehr zu betreiben, und zwar unabhängig davon, ob der Betrieb dieser Strecken sich rentiert oder nicht. Der Minderertrag betriebsungünstiger Strecken soll durch den Mehrertrag verkehrsreicher Strecken ausgeglichen werden, d. h., verkehrsarme und Randgebiete sollen durch die verkehrsreichen Hauptstrecken gestützt werden.

Die Fahrplanpflicht bedeutet, daß auf jeder Strecke eine gewisse Mindestzahl von Zügen mit Regelmäßigkeit und Pünktlichkeit geführt werden muß. Damit soll die Berechenbarkeit der Verkehrsbedienung sichergestellt werden.

Die Pflicht zur Aufstellung, Einhaltung und Veröffentlichung von Tarifen hat sehr weitgehende Konsequenzen. Der Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Tarif oder die Tarifeinheit fordert die Gleichbehandlung aller Reisenden und Verfrachter unter gleichen Bedingungen. Dasselbe gilt auch für die Gleichbehandlung verkehrsarmer und verkehrsreicher Landesgegenden, es soll die Bedienung durch das gleiche Verkehrsmittel und zu den gleichen Preisen einen im volkswirtschaftlichen und siedlungspolitischen Interesse liegenden regionalen Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Gebieten herbeiführen. Im gleichen Sinne sollen auch das Werttarifsystem und die Entfernungsstaffel wirken. Durch den Werttarif werden die hochwertigen Güter, bei denen die Transportkosten einen relativ kleinen Anteil am Preis ausmachen, höher als selbstkostenmäßig notwendig belastet, wodurch es möglich gemacht wird, den Transport von geringwertigen Gütern, wie Rohstoffe und Massengüter, zu verbilligen, ja oft sogar zu unter den vollen Selbstkosten liegenden Tarifen durchzuführen. In der gleichen Richtung wirkt auch die Entfernungsstaffel: durch eine Höherbelastung der Nahverkehrsdistanzen soll die Bedienung verkehrsferner Randgebiete begünstigt werden. Durch diese vielschichtigen tarifpolitischen Maßnahmen kommt ein das ganze Land umspannender Verkehrslastenausgleich zustande, wobei immer die tragfähigeren Reisenden oder Verfrachter zugunsten der weniger tragfähigen¹⁴, die verkehrsreichen Gegenden

¹³ Meyer, H. R.: a. a. O., S. 5.

¹⁴ Im Personenverkehr z. B. führt die gemeinwirtschaftliche Tarifgebarung zu zahlreichen, den Normalpreis bis zu 75 % unterbietenden Fahrpreismäßigungen für die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsschichten und insbesondere für den Berufs- und Schülerverkehr.

zugunsten der verkehrsarmen, die hochwertigen Güter zugunsten der geringwertigen, die absolut mit geringeren Transportkosten belasteten Nahverkehrsdistanzen zugunsten der absolut mit hohen Transportkosten belasteten Fernverkehrsdistanzen eine gewisse Mehrleistung übernehmen. Die Öffentlichkeit der Tarife setzt die Verkehrskunden in die Lage, ihre Transportkosten vorzukalkulieren und schützt sie vor Diskriminierungen.

Die Beförderungspflicht bildet den notwendigen Schlußstein in diesem System. Erst die Pflicht, jede Art und jede Menge von anfallender Transportnachfrage befriedigen zu müssen, bietet die Gewähr, daß das, was mit den anderen Pflichten erstrebt wird, sich in die Wirklichkeit umsetzt. Um der Beförderungspflicht zu genügen, muß die Bahn ihren Transportapparat auf die Bewältigung von Verkehrsspitzen und auch auf den eventuellen Ausfall anderer Verkehrsmittel einrichten. Dies stellt natürlich eine betriebswirtschaftliche Belastung dar, die sich in einer Erhöhung der fixen Kosten ausdrückt.

Noch einmal ist zu betonen, daß die öffentliche Verkehrsbedienung mit den gemeinwirtschaftlichen Bindungen und Verpflichtungen der Eisenbahn die verkehrswirtschaftlichen Voraussetzungen für die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse wirtschaftender Unternehmungen mit vielseitigen Bezugs- und Absatzbeziehungen bietet: Transportdienste für alle Einzelbedürfnisse müssen praktisch jederzeit und zu tragbaren Preisen vorhanden sein.

3. Der private Kraftfahrzeugverkehr

Als dem privaten Verkehr dienend können wir alle diejenigen Verkehrsmittel auffassen, die nicht im öffentlichen Verkehr eingesetzt sind. Sie stehen lediglich dem Besitzer des Verkehrsmittels für seine besonderen Verkehrszwecke zur Verfügung. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des öffentlichen Verkehrs sind dem Privatverkehr nicht auferlegt. Das wesentliche Merkmal des Privatverkehrs ist daher das ausschließliche Streben nach privatwirtschaftlichem Gewinn (gewerbsmäßiger Privatverkehr) oder das Streben nach individueller Verkehrsausübung (Eigenverkehr von privaten Unternehmungen und privater, nicht gewerbsmäßiger Personenverkehr).

Zur Befriedigung des obersten volkswirtschaftlichen Verkehrsbedürfnisses trägt der Privatverkehr nichts bei ¹⁵, denn seine Tätigkeit ist per definitionem nicht auf das gesamtwirtschaftliche Interesse ausgerichtet. Deshalb „hat die Allgemeinheit kein unmittelbares Interesse an diesen Verkehrsmitteln“ ¹⁶.

Unbeschadet dieser Einschränkungen hat der private Verkehr in der heutigen Volkswirtschaft eine erstrangige Stellung errungen, sowohl in Bezug auf seine Stellung als Arbeitgeber und das in ihm

¹⁵ Meyer, H. R.: a. a. O., S. 8.

¹⁶ Pirath, Carl: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin 1949, S. 50.

investierte Kapital, als auch in Bezug auf seine Verkehrsleistungen und die durch ihn herbeigeführte Intensivierung der Verkehrsbedienung.

Hatten wir zu Beginn ganz allgemein zwischen dem Eigenverkehr und dem Verkehr für Andere unterschieden, so müssen wir diese Unterscheidung nun auch innerhalb des privaten Verkehrs treffen, wobei im Eigenverkehr noch die wichtige Aufteilung in den Eigenverkehr mit Personenfahrzeugen und den Werkverkehr mit Gütern vorzunehmen ist.

a) Der Eigenverkehr mit Personenfahrzeugen

Eigenverkehr ist verkehrliche Selbstbedienung mit eigenen Fahrzeugen und auf eigene Rechnung. Der Eigenverkehr mit Personenfahrzeugen hat, soweit er nicht zu geschäftlichen Zwecken durchgeführt wird, weitgehend Konsumcharakter, denn er verfolgt zumeist rekreative Zwecke wie Erholung, Vergnügen, Sport und Ferien. Diese Art des Verkehrs stellt deshalb eine Art der Einkommensverwendung dar, er ist ein privater Aufwand, der aus privatem Einkommen bestritten wird. Das ökonomische Prinzip des geringsten Aufwandes für den größtmöglichen Nutzen ist hier nicht anwendbar, die subjektive, auf den verschiedensten psychologischen und soziologischen Faktoren beruhende Wertschätzung des eigenen individuellen Fahrzeuges ist entscheidend.

Dieser mittels Automobilen und Motorrädern abgewinkelte Eigenverkehr hat heute bereits ein gewaltiges Ausmaß angenommen und ist weiterhin in steter Entwicklung begriffen.

b) Der Werkverkehr

Eine in unserem Zusammenhang viel wichtigere Form des Eigenverkehrs stellt der Werkverkehr dar. Nach der Definition des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) ist unter Werkverkehr zu verstehen¹⁷ „jede Beförderung von Gütern für eigene Zwecke eines Unternehmens, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Die beförderten Güter müssen zum Verbrauch oder zur Wiederveräußerung erworben oder zum Eigengebrauch oder zur gewerbsmäßigen Vermietung oder zur Veredelung oder Bearbeitung oder Verarbeitung bestimmt oder von dem Unternehmen erzeugt, gefördert oder hergestellt sein.

2. Die Beförderung muß der Heranschaffung der Güter zum Unternehmen, ihrer Fortschaffung vom Unternehmen oder ihrer Überführung entweder innerhalb des Unternehmens oder zum Zwecke des Eigengebrauchs außerhalb des Unternehmens dienen.

3. Die Kraftfahrzeuge müssen bei der Beförderung von Angehörigen des Unternehmens, die nicht Angestellte anderer Unternehmen oder selbständige Unternehmer sein dürfen, bedient werden.

¹⁷ Bundesgesetzblatt 1952, Nr. 44, S. 702

4. Die Kraftfahrzeuge müssen auf den Namen des Unternehmens zugelassen sein und ihm gehören oder von ihm auf Abzahlung gekauft sein“.

Dem Werkverkehr fehlt der gewerbliche Charakter vollkommen, der Grad der Ausnutzung der Fahrzeuge und damit die Transportkosten sind meist betrieblichen Gesichtspunkten untergeordnet. Im Vordergrund steht seine Aufgabe im Betriebsprozeß. Es kommt nicht so sehr darauf an, ob die aus der Beförderung entstehenden Kosten höher oder niedriger sind, als darauf, daß der Betriebsablauf gewährleistet oder gar erst ermöglicht wird, oder daß Liefer- und Absatzverpflichtungen gegenüber der Kundschaft in bestmöglicher Weise erfüllt werden. Der Werkverkehr ist also zum größten Teil nicht kostenorientiert und die Gründe, die einen Industriebetrieb veranlassen, Werkverkehr zu betreiben, sind mannigfaltig: Die ständige Einsatzbereitschaft und jederzeitige Verfügbarkeit des eigenen und unter Umständen spezialisierten Fahrzeuges bietet Vorteile und Zeitersparnisse, bei denen die reinen Transportkosten eine untergeordnete Rolle spielen. Auch spielt heute in der Fertigungsindustrie sowie im Groß- und Einzelhandel im Wettbewerb untereinander der Kundendienst eine bedeutsame Rolle. Individuelle Bedienung, Werbung durch repräsentative Fahrzeuge, Betreuung der Kundschaft durch eigenes Personal, die Möglichkeit des Inkassogeschäftes bei der Auslieferung zur Verminderung der Außenstände fallen hier ins Gewicht, wie auch die Unabhängigkeit von den Eisenbahntarifen, die gerade bei Fertigprodukten infolge des Werttarifsystem über den Selbstkosten des werkeigenen Kraftwagens liegen können¹⁸.

Werkverkehr wird mit allen Arten von Kraftfahrzeugen, im Nahverkehr wie auch im Fernverkehr, im letzteren mit schweren und schwersten Lastzügen, durchgeführt. Ein besonderes Problem bildet dabei der unechte Werkverkehr, bei dem versucht wird, die Beschäftigung werkeigener Fahrzeuge dadurch rentabel zu machen, daß Frachten anderer Unternehmen gegen Entgelt mitgenommen werden, um so die Fahrzeuge auszulasten und Leerfahrten zu vermeiden.

c) Der gewerbliche Kraftfahrzeugverkehr

Die Lücke zwischen den mächtigen Blöcken des öffentlichen Verkehrs und des Eigenverkehrs als Werkverkehr und privater

¹⁸ Vgl. Wiedenfeld Kurt, Die Eisenbahn im Wirtschaftsleben, Berlin 1938, S. 15: Im Werkverkehr dürfte weniger ein technischer Transportvorteil als vielmehr die Befreiung von den Frachttarifen der Eisenbahn entscheidend ins Gewicht fallen. Überall macht sich bei den großen Unternehmungen, die mehrere Produktionsstufen in sich vereinigen, sehr stark das Bestreben geltend, die Kostengestaltung für den gesamten Güterumlauf selbst in die Hand zu bekommen, und, wie bei den Anfangs- und Zwischenprodukten von den Marktpreisen, so in den Transporten von den allgemeingültigen und nicht nach den besonderen Verhältnissen des einzelnen Großwerkes ausgerichteten Eisenbahntarifen unabhängig zu werden“.

Personenverkehr wird vom gewerblichen Verkehr mit Kraftfahrzeugen ausgefüllt. Gewerblicher Verkehr ist die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Gütern im Auftrag und auf fremde Rechnung. Das wesentliche Charakteristikum dieser privaten Transportunternehmungen, innerhalb derer der Unternehmerinitiative noch freier Spielraum gewährt ist, ist demnach das rein privatwirtschaftliche Gewinnstreben, die vollkommene Ausrichtung nach der wirtschaftlichen Rendite hin.

Der freie Zugang zur Straße und der geringe Kapitalbedarf wirken hier zunächst jeder Konzentrationstendenz entgegen und lassen vorwiegend Klein- und Kleinstbetriebe entstehen¹⁹. Die Struktur der gewerblichen Straßenverkehrsbetriebe wird deshalb weitgehend durch Ein- und Zweimannbetriebe charakterisiert, das Kraftfahrzeuggewerbe ist typisch mittelständischer Natur.

4. Die relative Freiheit des privaten Verkehrs

Die relative Freiheit des privaten Verkehrs im Gegensatz zum öffentlichen Verkehr besteht darin, daß er zwar von den Auflagen der öffentlichen Verkehrsbedienung befreit ist, wobei besonders das Fehlen der Beförderungspflicht ins Gewicht fällt, er aber doch gewissen gesetzlichen Vorschriften über Zulassung zum Verkehr, Verkehrsregelung und Verkehrssicherheit unterworfen ist. Der weitestgehenden Freiheit erfreut sich der Eigenverkehr mit Personenfahrzeugen und der Werkverkehr, denn der gewerbliche Verkehr ist außer den allgemeinen Vorschriften für den gesamten Straßenverkehr noch einer speziellen Regelung unterworfen. Er unterliegt einer Genehmigungspflicht, die dem Staat die Möglichkeit gibt „unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses und der Verkehrssicherheit auf den Straßen“ die Zahl der Genehmigungen zu variieren. Die Genehmigung ist gebunden an den Nachweis der fachlichen Eignung des Unternehmers, die Leistungsfähigkeit des Betriebes und die technische Eignung des Fahrzeuges.

Es herrscht also im privaten Verkehr mit Motorfahrzeugen eine unterschiedliche Behandlung der Verkehrsarten, indem der gewerbliche Verkehr viel weitergehenden Vorschriften unterworfen ist als der Eigen- und Werkverkehr. Diese Sonderbehandlung des gewerblichen Verkehrs entstammt dem Bemühen des Staates, sowohl einer ruinösen Konkurrenz innerhalb dieses Gewerbes vorzubeugen und in diesem Sinne geht die Regelung weitgehend auf die Initiative des Gewerbes selbst zurück, als auch im Wettbewerb mit dem öffentlichen Verkehr die Grundlage einer gewissen Ordnung zu schaffen.

¹⁹ Nach Wirtschaft und Statistik 1952, S. 159, waren 1951 im reinen Güterverkehr zwei Drittel der Betriebe nur mit einem Fahrzeug versehen. Im ganzen Bundesgebiet gab es nur 25 Unternehmungen, die mehr als 19 Fahrzeuge besaßen.

III. Entwicklung und Leistungen von Eisenbahn und Kraftwagen

Nach der Darstellung der verschiedenen Verkehrsformen und bevor wir auf die eigentlichen Probleme des Wettbewerbes zwischen Eisenbahn und Kraftwagen eintreten, sollen zunächst noch einige Zahlen über die Entwicklung der Bestände und Leistungen der beiden Verkehrsträger genannt werden.

Länge der Verkehrsstrecken ²⁰ in km		
Verkehrszweig	1953	1954
Deutsche Bundesbahn		
Betriebsstreckenlänge	30 510	30 509
Klassifizierte Straßen	127 918	128 140
davon:		
Autobahnen	2 119	2 151
Bundesstraßen	24 133	24 151
Landstraßen I	50 726	51 996
Landstraßen II	50 939	49 843

Die Wege, auf denen sich die Verkehrsmittel bewegen, haben sich im Vergleich zur Vorkriegszeit nur sehr wenig verändert, ein Umstand, der in Verbindung mit den ständig steigenden Bestandesziffern des Kraftwagenverkehrs zu beträchtlichen Problemen in der Verkehrssicherheit geführt hat. Die Unfallhäufigkeit hat denn auch proportional zur Verkehrsdichte zugenommen ²¹.

Die Fahrzeugbestände von Schiene und Straße ²²

		Zunahme (+) bzw. Abnahme (—) 1954 gegenüber	
Verkehrsmittel	1954	1953	1936
in ‰			
Deutsche Bundesbahn: (Anzahl)			
Lokomotiven	10 306	— 3,4	— 17,9
davon elektrische	490	+ 5,2	+ 48,9
Triebwagen	494	— 0,2	— 22,0
Schienenomnibusse	466	+ 121,9	—
Personenwagen	22 588	— 1,9	— 34,9
Güterwagen	268 250	— 2,4	— 29,4
Straßenverkehr: (in 1000)			
Kraftwagen insgesamt	4 693	+ 15,8	+ 242,1
davon:			
Personenkraftwagen	1 391	+ 23,1	+ 162,5
Lastkraftwagen	573	+ 3,2	+ 262,7

²⁰ Wirtschaft und Statistik 1955, H. 2, S. 95.

²¹ Die Zahl der Straßenverkehrsunfälle hat sich in den Jahren von 1950 bis 1954 von 183 115 auf 481 721 erhöht, das entspricht einer Zunahme um 163 %. Die Zahl der dabei Getöteten stieg von 4 215 auf 11 565, also um 174 %.

²² Wirtschaft und Statistik 1955, H. 2, S. 96.

Verkehrsmittel	1954	1953	1936
		in %	
davon:			
unter 1 t Nutzlast	260	+ 2,0	+ 271,4
von 1 t bis unter 2 t Nutzlast	100	+ 9,9	+ 170,3
von 2 t bis unter 4 t Nutzlast	139	— 4,1	+ 247,5
von 4 t und mehr Nutzlast	75	+ 17,2	+ 650,0
Kraftomnibusse	25	+ 13,6	+ 150,0
Zugmaschinen	376	+ 18,3	+ 1534,8
Krafträder (mit Motorroller)	2 301	+ 14,8	+ 256,2

Der im Bundesgebiet verfügbare Fahrzeugpark von Schiene und Straße weist in den Jahren nach dem Kriege beim Vergleich der verschiedenen Verkehrszweige und innerhalb dieser bei den einzelnen Fahrzeuggattungen eine unterschiedliche Entwicklung auf.

Für die Entwicklung der Fahrzeugbestände der Deutschen Bundesbahn ist die beharrliche negative Tendenz charakteristisch. Neben den Abnahmen gegenüber dem Vorjahr zeigt sie sich besonders stark im Vergleich mit dem Jahr 1936. Hier sind die Bestände bei den Lokomotiven auf 80 %, bei den Personen- und Güterwagen auf 70 % gesunken. Nur elektrische Lokomotiven und Schienenomnibusse haben im Zuge der Rationalisierungsmaßnahmen eine bedeutende Erhöhung erfahren. Die Gründe, die zu dieser Entwicklung geführt haben, wie Kriegszerstörungen, Überalterung und fehlende Erneuerung bedürfen noch einer besonderen Betrachtung. Auch stellt sich dann die Frage, inwieweit diese verringerte Transportraumkapazität der Bundesbahn den wirklichen wirtschaftlichen Gegebenheiten entspricht, d. h. mit anderen Worten, einer gesunkenen Nachfrage nach den Transportleistungen der Eisenbahn.

Eine ganz andere Entwicklungstendenz weisen dagegen die Zahlen der Kraftfahrzeugbestände auf. Die gesamte Zahl der Kraftfahrzeuge hat sich gegenüber 1936 um 242 % erhöht. (Im ersten Halbjahr 1955 hat die Zahl der Kraftfahrzeuge bereits die 5 Millionen-Grenze erreicht, das entspricht einer Vervierfachung des Bestandes von 1936). Innerhalb dieser Gesamtzahl haben sich die Personewagen mehr als verdoppelt, die Zahl der Krafträder stieg um 256,2 %. Eine sehr starke Erhöhung der Bestände erfuhren vor allem die Lastkraftwagen und davon besonders diejenigen mit einer Nutzlast von mehr als 4 t, also die schweren und schwersten Fahrzeuge, die eine Zunahme von 650 % erfuhren, sich also knapp siebenfachten. Diese Vermehrung ist deshalb von einschneidender Bedeutung, weil gerade diese Fahrzeuge in der Güterbeförderung als die besonderen Wettbewerber der Eisenbahn zu gelten haben.

Bei der Betrachtung dieser Zahlen wird die starke Vermehrung des Angebotes von Transportraum offensichtlich. Daß sie, auch bei steigendem Produktionsvolumen und steigender Nachfrage nach Transportleistungen, zu einem scharfen Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmungen führen muß, unterliegt wohl keinem Zweifel. Seine Auswirkungen zeigen sich in dem absoluten

Rückgang der Beförderungsmengen im Güterverkehr der Deutschen Bundesbahn bei einem gleichzeitigen steten starken Ansteigen des Index der industriellen Produktion.

Der Tatbestand ist an der folgenden Tabelle gut zu sehen:

Der Güterverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Index der industriellen Produktion ²³

Jahr	Beförderte Güter Mill. t	Index 1936 = 100	Betriebs- netto tkm Mrd. tkm	Index 1936 = 100	Index der industri- ellen Produktion 1936 = 100
1936	275,6	100	46,07	100	100
1950	229,3	84	48,08	105	113
1951	254,9	93	55,06	120	134,8
1952	262,4	95	55,25	120	144,9
1953	247,1	90	50,94	111	158,1
1954	253,0	92	52,05	113	176

Die Menge der von der Bundesbahn beförderten Güter konnte den Vorkriegsstand nie erreichen, ja, nach einem Höhepunkt im Jahre 1952 ging sie sogar wieder zurück, trotzdem der Index der industriellen Produktion weiter gestiegen war. Daß die nettotonnenkilometrischen Leistungen in der gleichen Zeit immer weit über derjenigen von 1936 liegen, ist auf das Steigen der mittleren Transportweite von 167 km im Jahre 1936 auf 206 km im Jahre 1953 zurückzuführen. Dies weist darauf hin, daß die Konkurrenz des Kraftwagens vor allem in den kürzeren Entfernungen wirksam wird. Diese Verdrängung der Eisenbahn aus dem Flächenverkehr führt also dazu, daß die Eisenbahn strukturell im Güterverkehr immer mehr auf den Fernverkehr angewiesen ist. In diesem Zusammenhang wird auch die Spaltung Deutschlands von Einfluß auf die wirtschaftliche Lage der Verkehrsträger, denen hier die wichtigen Ost-West-Fernverbindungen verloren gegangen sind. Bei ungeteiltem Deutschland wäre die mittlere Transportentfernung sicher wesentlich höher als bei der jetzigen räumlichen Beschränkung. Nach Seeborn ²⁴ würde eine um 50 % höhere mittlere Transportentfernung der Bundesbahn jährlich Mehreinnahmen in der Größenordnung von 1 1/2 Milliarden bringen.

Ganz im Gegensatz zu den Tatbeständen bei der Bundesbahn steht die Entwicklung der Güterbeförderung auf Kraftfahrzeugen. Diese ist statistisch naturgemäß sehr schwer zu erfassen. Repräsentativerhebungen über die Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen in den Jahren 1950 und 1952 kamen zu folgenden Ergebnissen ²⁵:

Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen

1950		1952	
Mio t	Mrd tkm	Mio t	Mrd km
—	13,9	566,0	21,20

²³ Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 1954, S. 241, 327. Wirtschaft und Statistik 1955, H. 2, S. 96.

²⁴ Seeborn, H. C.: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik, Darmstadt 1954, S. 21.

²⁵ Wirtschaft und Statistik 1953, H. 8, S. 347.

Bei einer Gesamtbeförderungsmenge von 566 Mio t wurden 1952 im Straßenverkehr 21,2 Mrd tkm geleistet gegenüber 13,9 Mrd tkm im Jahr 1950. (Im Eisenbahnverkehr 267 Mio t bzw. 55 Mrd tkm). Die hohe Tonnenzahl der Straßentransporte ist in der Hauptsache dem Orts- und Nahverkehr zuzuschreiben, nach der Anzahl der geleisteten tkm steht die Bahn weitaus an erster Stelle.

Die Verkehrsleistungen verteilen sich auf die einzelnen Gewerbebereiche wie folgt²⁶:

	1950	1952
	in %	
Gewerblicher Straßenverkehr	53,7	52,7
davon:		
Orts- und sonstiger Nahverkehr	17,7	15,5
Fernverkehr	36,0	37,2
Werkverkehr	46,3	47,3
davon:		
Orts- und sonstiger Nahverkehr	29,4	27,8
Fernverkehr	16,9	19,5

Rund 57 % der Beförderungsleistung entfallen auf den Fernverkehr. Bemerkenswert ist dabei die Zunahme des Werkfernverkehrs um 3 % innerhalb von 2 Jahren, da gerade durch diese Verkehrsart sowohl der Eisenbahn als auch dem gewerblichen Straßenverkehr Verkehr entzogen wird.

Über den Güterverkehr mit Kraftfahrzeugen in den Jahren 1953 und 1954 fehlen zwar noch Zahlen, doch ist aus der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung heraus anzunehmen, daß sich das Wachstum der Verkehrsmengen auch auf den Straßenverkehr ausgewirkt hat. Schätzungsweise²⁷ dürfte die Zunahme der Beförderungsleistungen im gewerblichen Güterfernverkehr und im Werkfernverkehr von 1952 bis 1953 etwa 11 bis 18 % und weiter von 1953 bis 1954 etwa 13 bis 21 % betragen haben. Die geringe Zunahme des Verkehrsvolumens der Bundesbahn in der gleichen Zeit bei stark gestiegenem Produktionsindex und die starke Zunahme der Kraftfahrzeuge in der gleichen Zeit können diese Annahme nur noch bestärken.

IV. Ergebnisse

Unsere bisherigen Betrachtungen, die sich in der Hauptsache mit Tatbeständen befaßten, die geeignet scheinen, ein Bild vom Ausmaß, der Struktur und den Entwicklungstendenzen der einzelnen Verkehrsarten zu geben, haben zu folgenden Ergebnissen geführt:

Der Verkehr nimmt als Teil der Produktion eine zentrale Stellung in der Volkswirtschaft ein, die ihren quantitativen Ausdruck in seinem Anteil an der Entstehung des Volkseinkommens findet,

²⁶ Seebohm, H. C.: a. a. O., S. 59.

²⁷ Wirtschaft und Statistik 1955, H. 2, S. 96.

wenn auch gesagt werden muß, daß die Bedeutung des Verkehrs vielmehr in den Dienstleistungen liegt, die er der Volkswirtschaft „through providing place utility“ liefert. Die Tatsache, daß der Anteil der Eisenbahn an der Wertschöpfung in der Nachkriegszeit in ständigem Sinken begriffen ist, während derjenige des Straßenverkehrs beträchtlich angestiegen ist, verbunden mit der Tatsache, daß in der gleichen Zeit sowohl der Anteil der Verkehrsausgaben am gesamten privaten Verbrauch als auch die pro Kopf Ausgaben für Verkehr ständig gestiegen sind, läßt den Schluß zu, diese Erhöhung des Aufwandes für Verkehr sei zum größeren Teil dem Kraftfahrzeug zugefallen.

Die Betrachtung der Verkehrsformen öffentlicher und privater Verkehr zeigte sodann, wie die Eisenbahn als Hauptträger der öffentlichen Verkehrsbedienung im Gegensatz zum privaten Kraftwagenverkehr gewisse rechtliche Pflichten zu tragen hat, die, wie wir noch sehen werden, gerade beim Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln von Einfluß sind, indem sie das öffentliche Verkehrsmittel im Wettbewerb mit dem freien Privatverkehr benachteiligen.

Ein Blick auf die Entwicklung der Fahrzeugbestände und der Leistungen der beiden Verkehrsträger Schiene und Straße zeigt deutlich, wie diese sich unterschiedlich entwickelten. Während die Bestände der Deutschen Bundesbahn weit unter dem Vorkriegsstand liegen und auch eine weitere negative Tendenz aufweisen, hat sich die Anzahl der Kraftfahrzeuge fast verdreifacht. Besonders die Zahl der schweren Lastkraftwagen nahm gewaltig zu. Entsprechend verlief auch die Entwicklung der Beförderungsleistungen, wobei allerdings die Bundesbahn trotz des Rückganges ihres Verkehrsvolumens mit ihrer tonnenkilometrischen Leistung immer noch an der Spitze aller Verkehrsträger steht. Dieser Tatbestand zeigt aber deutlich, daß auch heute noch, trotz des gewaltigen Anstiegens des Straßenverkehrs und trotzdem er sich keinen entsprechenden Anteil an dem mit dem Produktionsanstieg verbundenen zusätzlichen Beförderungsaufkommen zu sichern vermochte, der öffentliche Verkehrsträger Eisenbahn die Grundlast des Verkehrs trägt. Er beförderte im Jahre 1952 noch 32 % der Beförderungsmenge und leistete dabei 72 % der Beförderungsleistungen des gesamten Landverkehrs.

C. Der Wettbewerb

I. Die Wettbewerbsausgangslage

Wenn wir uns nunmehr den tatsächlichen Gegebenheiten des Wettbewerbes zwischen der Eisenbahn und dem Kraftwagen zuwenden, dann ist zuerst einmal festzustellen, in wie weit dabei das Prinzip der „gleichen Startbedingungen“ erfüllt ist.

1. Die Kapital- und Kostenstruktur von Eisenbahn und Kraftwagen

Die Kapital- und Kostenstruktur der Eisenbahn wird wesentlich durch ihre technische Natur bestimmt, hier gilt: „Any capacity means great capacity“²⁸. Die technische Charakteristik der Eisenbahn liegt ja darin, daß auf einer eigenen, besonders hergestellten, mit eisernen Schienen versehenen Fahrbahn es ermöglicht werden soll mit kleinem Reibungswiderstand, hoher Geschwindigkeit und großer Sicherheit entsprechend widerstandsfähig konstruierte große Transportgefäße und Fahrzeuge in langen Zugeinheiten mit motorischer Kraft zu befördern. Ins ökonomische übertragen bedeutet das, daß zur Erstellung einer Eisenbahn mit ihrer eigenen Fahrbahn, den Sicherungs- und Signaleinrichtungen, Bahnhöfen, Betriebs- und Verwaltungsgebäuden, Brücken und anderen Bauwerken, dem rollenden Material für Personen- und Güterbeförderung sehr hohe Investitionen erforderlich sind. Durch dieses Vorherrschen des stehenden Kapitals wird die Eisenbahn durch eine starke Kapitalintensität gekennzeichnet. Es unterstreicht die Bedeutung der gewaltigen, zur Produktion von Verkehrsleistungen notwendigen Investition von Kapital, wenn das Verkehrsunternehmen 5—7 Jahre braucht, um sein Kapital umzuschlagen²⁹.

Die Eigentumslänge der Deutschen Bundesbahn beträgt 30 509 km, sie verfügt über 7500 Bahnhöfe und Verkehrsdienststellen, 50 Eisenbahnausbesserungswerke und 310 Bahnbetriebs- und Bahnbetriebswagenwerke. Nach Seebohm³⁰ hat das gesamte Anlagekapital einen Neuwert von 30,5 Milliarden DM und einen Zeitwert von 13 Milliarden DM.

Verschärft wird die Kapitalintensität der Eisenbahn noch durch das Problem der Verkehrsspitzen³¹. Die Eisenbahn wie alle Trans-

²⁸ Bigham and Roberts: a. a. O., S. 165.

²⁹ Pirath, C.: a. a. O., S. 112.

³⁰ Seebohm, H. C.: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949—1953, Dortmund 1953, S. 35.

³¹ Berchtold, W.: Die Eisenbahn im Leben der Nation, in: Ein Jahrhundert schweizer Bahnen, Frauenfeld 1948, S. 262.

portmittel ist ein Dienstleistungsbetrieb, dessen Produkt im Moment des Entstehens zugleich auch verbraucht wird. Sie kann also nicht auf Vorrat und Lager arbeiten, sondern sie hat die Bedürfnisse unmittelbar dann zu befriedigen, wenn sie entstehen. Damit ist gesagt, daß die Anlagen des gesamten Verkehrsapparates und ihre betriebliche Leistungsfähigkeit so dimensioniert sein müssen, daß sie alle möglicherweise auf einmal auftretenden Transportbedürfnisse der Volkswirtschaft befriedigen kann, sofern wenigstens im Fall einer überdurchschnittlichen Häufung keine Drosselung der natürlichen Nachfrage nach Transportleistungen eintreten soll. Auch ist die Deutsche Bundesbahn von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, „den Anforderungen des Verkehrs Rechnung zu tragen“³².

Tatsächlich zeigen die Verkehrsbedürfnisse zeitlich einen stark wechselnden Verlauf. Einmal im Personenverkehr, wo im tageszeitlichen Verlauf zwei ganz große Spitzen im Berufsverkehr auftreten, nämlich am Morgen und am Abend. Dazu treten die Spitzen an den Wochenenden und die jahreszeitlichen Verkehrsspitzen, die auf die hohen Festtage und sodann auf die Sommermonate mit ihrem großen Ferienreiseverkehr entfallen. Aus gesellschaftlichen und sozialen Gründen kann nicht daran gedacht werden, diese Spitzen durch erschwerende Tarifmaßnahmen einzuschränken, sondern das öffentliche Verkehrsmittel gewährt hier sogar ermäßigte und teilweise ganz besonders niedrige Taxen. Ähnlich liegen die Verhältnisse im Güterverkehr, der ebenfalls in starkem Maße die Merkmale eines periodisch wiederkehrenden Stoßverkehrs aufweist. Die große Spitze fällt hier in die Herbstmonate, wenn die Erntetransporte bewältigt werden müssen. Der ganze Verkehrsapparat muß also so ausgebaut und leistungsfähig sein, dass er diesen immer wiederkehrenden Verkehrsspitzen gewachsen ist. Durch diese Vorhaltung einer Transportreserve wird natürlich der Umfang des stehenden Kapitals und damit die spezifische Kapitalintensität des Eisenbahnbetriebes noch erhöht.

Die Eisenbahn ist aber nicht nur kapitalintensiv in Bezug auf ihr Anlagekapital, sie ist in Bezug auf den Einsatz menschlicher Arbeit auch besonders arbeitsintensiv. Die deutsche Bundesbahn beschäftigte am 30. April 1954 503 315 Personen, davon 200 000 Beamte und ca. 300 000 Angestellte und Arbeiter³³. Der Anteil der Löhne und Gehälter für das beschäftigte Personal an den Bruttorausgaben beträgt rund 65 %.

Kapitalintensität und Arbeitsintensität bestimmen die Kostenstruktur der Eisenbahn. Die Kapitalintensität hat zur Folge, daß die Kapitalkosten und die Reinvestition am Gesamtaufwand verhältnismäßig stark beteiligt sind. Auf den hohen Anteil der Personalkosten wurde oben schon hingewiesen. Da diese Aufwendungen, zumindest „in the short run“, vom jeweiligen Verkehrsvolumen unabhängig sind, ist die Kostenstruktur der Eisenbahn in beacht-

³² § 4 des Bundesbahngesetzes, Bundesgesetzblatt 1951, Nr. 59, S. 955.

³³ Seebohm, H. C.: a. a. O., S. 58.

lichem Ausmaß durch fixe Kosten charakterisiert. Die Kapitalkosten sind umsomehr konstant, als ja die besonders kapitalintensiven festen Anlagen, die Fahrbahn und ihre Hilfseinrichtungen, auf die Spitzenverkehre eingerichtet und in ständiger Betriebsbereitschaft sein müssen. Auch der Personalhaushalt der Eisenbahn ist so beschaffen, daß dort die festen Kosten bei weitem überwiegen. Das rührt einesteils her aus der festen Anstellung und Besoldung des Personals, andernteils aber auch daher, daß eine große vielseitige Organisation sich dauernd in Betriebsbereitschaft befinden muß, damit die Züge regelmäßig verkehren können. Sie umfaßt den Abfertigungs- und Stellwerksdienst auf den Bahnhöfen und Stationen, den Rangierdienst an den Knotenpunkten, den Maschinendienst, den Zugbegleitungsdienst, den Streckendienst, die Dienste für den Unterhalt der festen Anlagen und des Rollmaterials, für den Verkehr mit dem Publikum, für die Manipulierung der Güter und anderes mehr. Wenige Zweige dieser Organisation sind so elastisch, daß sie mit dem Umfang der jeweiligen Verkehrsleistung unmittelbar in Übereinstimmung gebracht werden können. Als Ganzes stellt die Organisation vielmehr eine schwer veränderliche Größe dar. Die Bahnen sind also durch die Fixkostenstruktur in besonders hohem Maße gekennzeichnet, und zwar trägt ihre ausgeprägte Kapitalintensität nicht weniger zu dieser Erscheinung bei als ihre Arbeitsintensität in Verbindung mit der Notwendigkeit einer dauernd uneingeschränkten Betriebsbereitschaft. Im allgemeinen werden die fixen Kosten der Bahn mit 60—70 % angegeben.

Infolge ihrer Fixkostenstruktur ist die Eisenbahn besonders empfindlich gegen Schwankungen ihres Beschäftigungsgrades³⁴, denn ihre Einnahmen gehen mit diesem parallel, während der Großteil ihrer Ausgaben konstant bleibt. Das heißt m. a. W., daß infolge der hohen fixen Kosten der Ausnützungsgrad der Anlagen entscheidende Bedeutung gewinnt. Die Fahrbahn muß unterhalten werden, auch wenn nur ein einziger Zug darauf geführt wird, gerade so gut können darauf aber auch Tausende von Zügen geführt werden. Die Eisenbahn ist ein Massenverkehrsmittel und bedarf als solches auch eines Massenverkehrs, um ihre hohen fixen Kosten auf möglichst viele Leistungseinheiten verteilen zu können. Sax hat als Erster dieses Massengesetz des Verkehrs entwickelt, das das Gesetz der Massenproduktion auf den Verkehr überträgt³⁵:

$$K = \frac{f}{m} + v$$

(K = Stückkosten, f = fixe Kosten, m = Verkehrsmenge, v = variable Kosten).

Das Gesetz sagt aus, daß sich mit wachsender Verkehrsmenge die anteiligen fixen Kosten pro Einheit und damit auch die totalen

³⁴ Rieger. Ch.: Konjunkturpolitik der Eisenbahnen, Stuttgart 1937, S. 33.

³⁵ Sax, Emil: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Bd.: Allgemeine Verkehrslehre, Berlin 1918, S. 77.

Stückkosten verringern. Eine Erhöhung der Verkehrsmenge führt zur Kostendegression. Solange die totalen Stückkosten nicht ihr Minimum erreicht haben ist die Anlage nicht voll ausgenutzt und eine Zunahme des Verkehrs kann die Stückkosten senken. Nach Sachs sinken die Kosten bis zur Erreichung des „relativen Intensitätsmaximums“, wonach eine Erweiterung der Anlagen notwendig wird³⁶.

Einen schlagenden Beweis dieser Tatbestände lieferten die Schweizer Bundesbahnen während des 2. Weltkrieges. Da der Straßenverkehr weitgehend lahmgelegt war und der Wasserstraßenverkehr nur geringen Umfang hatte, verlagerte sich fast die gesamte schweizerische Verkehrswirtschaft auf die Eisenbahnen und brachte ihnen einen Beschäftigungsgrad von bisher nicht gekannter Größe. Trotz einer Verkehrssteigerung von 60 bis 70 % gegenüber der Vorkriegszeit erhöhten sich die Mehrausgaben nur um 16 %, die zusammen mit 16,5 % Teuerungsfaktor auf Grund der Mehreinnahmen ohne Tarifierhöhung und ohne relative Mehrbelastung der Wirtschaft mit Transportkosten gedeckt werden konnten³⁷.

Im Gegensatz zur Eisenbahn braucht der Kraftwagen nur geringes Kapital. Der Unterschied liegt vor allem in der Tatsache begründet, daß die Fahrbahn, auf die bei der Bahn der überwiegende Teil des investierten Kapitals entfällt, dem Kraftwagen durch den Staat zur Verfügung gestellt wird. Der Hauptteil des Kapitals entfällt auf die Fahrzeuge. Feste Anlagen sind nur in geringem Umfange notwendig. In der Fahrbahn und in den festen Anlagen sind aber die stärksten Fixkostenelemente enthalten, kennzeichnend für die Kostenstruktur des Kraftwagens im Vergleich zur Eisenbahn ist deshalb das starke Überwiegen der variablen Kosten und das Zurücktreten der fixen Kosten. In welchem Umfange die fixen Kosten in Erscheinung treten hängt davon ab, wie der Staat die Kosten der Straßen durch die Benützer decken läßt. Nach Pirath³⁸ betragen die fixen Kosten beim Lastkraftwagen 32 %, die variablen Kosten 68 %. Wenn dagegen die Verzinsung der Straßen in die fixen Kosten einbezogen wird, erhöht sich deren Anteil auf 50 %. Auch ist es so, daß die Steuern, mit denen der Kraftwagen zu den festen Straßenkosten des Staates herangezogen wird, für den einzelnen Transportbetrieb zum Teil zu den variablen Kosten gehören, wie z. B. die Treibstoffsteuern, und zum andern Teil zwar fixe Kosten sind, wie z. B. die Kraftfahrzeugsteuer, die aber bei konjunkturellen Schwankungen durch Abmeldung des Kraftwagens beseitigt werden können und damit das Gesamtunternehmen nicht mehr belasten. Der Kraftwagenverkehr ist daher in der Lage, sich viel wirkungsvoller und schneller Nachfrageschwankungen anzupassen als die Eisenbahn, die für die Unterhaltung ihres Schienennetzes auch bei zurückgehendem Verkehr fast die gleichen Summen aufwenden muß.

³⁶ Sax, E.: a. a. O., S. 79.

³⁷ Pirath, C.: a. a. O., S. 244.

³⁸ Pirath, C.: a. a. O., S. 242.

Das Massengesetz des Verkehrs ist für den Kraftwagen von geringer Bedeutung, denn das einzelne Unternehmen weist im Straßenverkehr meist nur geringen Umfang auf. In der Bundesrepublik waren 1951 von den gewerblichen Straßenverkehrsbetrieben im Güterverkehr 52 % Einmannbetriebe und nur 0,1 % beschäftigte mehr als 20 Personen. Zwei Drittel der Betriebe besaßen nur ein Fahrzeug, während nur 25 Betriebe 20 und mehr Fahrzeuge aufwiesen³⁹. Es kann zwar wirtschaftlich sein, den Betrieb zu vergrößern, damit kann aber auch unausgenützte Kapazität entstehen, die fixen Kosten steigen, sodaß im Straßenverkehr „the economics of large-scale production appear to be limited“⁴⁰. Zwar gilt auch für den Kraftwagen das Gesetz der Kostendegression als Funktion des steigenden Ausnutzungsgrades, jedoch werden durch das Überwiegen der variablen Kosten mit zunehmenden Entfernungen die Kostenverhältnisse für den Kraftwagen immer ungünstiger. Aus diesen Gründen ist der Kraftwagen selbstkostenmäßig der Eisenbahn auf nahe und mittlere Entfernungen meist überlegen. Er findet also seinen optimalen Wirkungsgrad in der vollen Ausnutzung der Lastkapazität und der möglichst hohen Fahrleistung in mittleren und nahen Entfernungen.

Kapital- und Kostenstruktur haben für im Wettbewerb stehende Verkehrsmittel weitreichende Konsequenzen. Für die Eisenbahn ergibt sich aus Kapitalintensität und Fixkostenstruktur das Streben nach dem Verkehrsmonopol, das ihr die ausreichenden Verkehrsmengen zur Erreichung ihrer optimalen Stückkosten sichern würde — in ihrer Monopolzeit hat die Eisenbahn denn auch hohe Überschüsse abgeworfen. Durch die Konkurrenz des Kraftwagens hat sie aber heute nur noch in kleinen Reservaten eine Monopolstellung inne, so z. B. in der Beförderung von Massengütern auf weite Entfernungen. Der Kraftwagen dagegen ist für die freie Konkurrenz wie geschaffen, sowohl gegenüber anderen Verkehrsmitteln als auch unter sich. Das relativ geringe benötigte Kapital, die weitgehend variable Kostenstruktur, der freie Zugang zu den Straßen lassen auch einen Zusammenschluß innerhalb des Gewerbes unnötig erscheinen. Damit ergibt sich im Wettbewerb von vorneherein eine gewisse Behinderung der starren Eisenbahn gegenüber dem elastischen Kraftwagen. Dieser Umstand wird noch dadurch verstärkt, daß die einzelnen Nutzleistungen nicht gleichmäßig zur Deckung der fixen Kosten herangezogen werden müssen, zumal es ziemlich schwierig ist, die allgemeinen Kosten des stehenden Kapitals und der dem Gesamtbetrieb dienenden Organisation auf die einzelnen Dienstleistungen aufzuteilen. Die Rentabilität des Betriebs ist gewahrt, wenn für jede Einzelleistung mindestens ihre variablen Kosten gedeckt werden können. Um den Ausnutzungsgrad zu erhöhen, kann es sich also als vorteilhaft erweisen, zusätzliche Transporte zu einem Frachtpreis zu übernehmen, der wenig mehr als seine Grenz-

³⁹ Wirtschaft und Statistik 1952, H. 4, S. 159.

⁴⁰ Bigham and Roberts: a. a. O., S. 185.

kosten einbringt. Hier bieten sich dem Kraftwagen durch Rückfrachten und Zuladungen viele Möglichkeiten. Zwar befördert auch die Eisenbahn Transporte zu den variablen Selbstkosten, ist aber dort die Motivierung zumeist der Wettbewerb, so ist es hier vor allem die Belastbarkeit gewisser Güter mit Transportkosten. Auch hat die Fixkostenstruktur der Eisenbahn in Verbindung mit Monopolstellung und Verpflichtung zur Gemeinwirtschaftlichkeit und öffentlichen Verkehrsbedienung zu einer besonderen Preisbildung geführt, die schon kurz gestreift wurde ⁴¹. Auch sie bietet dem Kraftwagen besonders wegen des Fehlens der Beförderungspflicht, im Wettbewerb viele Angriffsmöglichkeiten. Darauf ist noch zurückzukommen.

2. Die Eigenschaften der beiden Verkehrsmittel

Obwohl alle Transportunternehmungen die gleichen Dienstleistungen anbieten, nämlich Personenkilometer und Tonnenkilometer, so unterscheiden sie sich doch durch verschiedene Kosten, verschiedene Eigenschaften der Dienstleistungen und deshalb auch durch die unterschiedliche Fähigkeit, die vielgestaltigen Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen. Der Reisende und Verfrachter steht damit vor dem Problem, von den verschiedenen Transportmöglichkeiten diejenige auszuwählen, welche seinen speziellen Wünschen am nächsten kommt. Die möglichst wirtschaftliche Auswahl erfordert dabei nicht nur ein Abwägen der relativen Kosten, sondern auch einen Vergleich der Qualität der angebotenen Dienste. Dabei spielt heute der Faktor Zeit eine große Rolle. Er tritt oft gegenüber den Transportkosten in den Vordergrund und gewährt den schnellen und beweglichen jungen Verkehrsmitteln einen gewissen Vorsprung.

Die Eisenbahnen sind im Landverkehr für große Verkehrsmengen und weite Entfernungen das geeignetste Verkehrsmittel. Unter der Bedingung eines ausreichenden Verkehrsvolumens ist kein anderes Verkehrsmittel, ausgenommen Schifffahrt und Leitungen, so wirtschaftlich wie die Eisenbahn, eine Folge der Fixkostenstruktur und der geringen Kraft, die die Reibung des eisernen Rades auf der eisernen Schiene auch bei großen Zugseinheiten und hoher Geschwindigkeiten erforderlich macht. Die Bahn befördert große Verkehrsmengen, indem sie viele „carrying units“ zu einer „operating unit“, dem Zug, zusammenfügt. Der Vorteil, den die Bewegung von großen Zugeinheiten mit sich bringt, wird allerdings teilweise aufgehoben durch die Kosten, die durch die Zusammenstellung und Wiederaufteilung des Zuges, also den Rangierbetrieb, entstehen. Die Rangierkosten fallen natürlich besonders bei den kurzen Beförderungsstrecken ins Gewicht, während sie durch die Wirtschaftlichkeit der Beförderung über lange Strecken mehr als aufgehoben werden. Dem Verfrachter bietet die Bahn weitere Vorteile: Sie befördert alle Arten von Gütern, auch solche, die ihres Gewichtes oder Ausmaßes wegen auf der Straße nicht befördert werden. Bei der Bahn herrscht

⁴¹ Vgl. S. 11.

Generalisierung in Bezug auf die beförderten Güter. Die Bahn ist weitgehend von der Witterung unabhängig, sie ist betriebsbereit, auch wenn die Straßen zeitlich ausfallen. Die Grenzen der individuellen Spezialisierung sind bei der Eisenbahn zwar enger als beim Straßenverkehr, durch den Einsatz von Behältern, Straßenrollern, Kundenpaletten und dergl. in wachsender Zahl wird aber versucht, Haus—Haus-Verkehr auch ohne Gleisanschluß bieten zu können. Nach Pirath werden allerdings schon 60 % aller Eisenbahnwagenladungen im Anschlußgleis und also im Haus—Haus-Verkehr behandelt⁴². Durch die Bindung an den eigenen Weg und weitere technische Grundlagen ist die Bahn in hohem Maß unfallsicher.

Für den Massenverkehr von Menschen und Gütern sind die Eisenbahnen nach den Kriegs- und Nachkriegserfahrungen aller Länder auf lange Sicht das für die Allgemeinheit allein transport-sichere Verkehrsmittel für jede Lage der täglichen, jahreszeitlichen, weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Situation. Technisch wären die Eisenbahnen in der Lage, alle vorhandenen und voraussichtlich aufkommenden Verkehrsmengen ohne Streckenneubauten zu befördern. Daß ihnen diese Aufgabe nicht allein zufällt, liegt vor allem daran, daß in der Güte der Verkehrsleitung im Nahverkehr der Kraftwagen ihnen gegenüber Vorzüge aufweist.

Im Gegensatz zur Eisenbahn ist der Kraftwagen das individuelle, leichtere und wendigere Verkehrsmittel. Seine Vorteile beruhen grundsätzlich auf zwei Faktoren, nämlich der kleinen Transport-einheit und der Unabhängigkeit vom eigenen fixierten Weg. Der Kraftwagen ist unabhängig von starren Schienen und frei beweglich im verästelten Straßennetz. Auf diesem kann er einen breiten Radial- und Flächenverkehr unmittelbar ausführen und praktisch Transporte von und zu jedem Punkt des Landes ausführen. Auf diese Weise ist es dem Motorfahrzeug möglich, auf flexible und mannigfaltige Art die Lücken anderer Verkehrsmittel auszufüllen, von diesen unberührte Gegenden aufzuschließen und neue Verkehrsbedürfnisse zu wecken. Sein Hauptbetätigungsfeld findet der Kraftwagen in der Bewegung von Personen und Gütern in der Lokal- und Nahzone. Der Personenkraftwagen ist in nahen Verkehrsbeziehungen rascher als die Eisenbahn und kann auch im Fernverkehr unter günstigen Bedingungen ohne Zugübergangszeiten und ohne Zeiten für den Weg von und zum Bahnhof die Reisege-schwindigkeiten der Bahn überholen. Die Fahrzeuge im Straßengüterverkehr befördern im einzelnen Haus—Haus-Verkehr rascher und können sich den nach Betriebsform und Gutsart individuell verschiedenen Transportbedingungen leichter und zeitlich genau anpassen, denn der Kraftwagen ist — außer im Linienverkehr — frei von Zeitbindungen und Fahrplan. Ein Hauptvorzug des Kraftwagens liegt deshalb in seiner optimalen Dispositionsfreiheit. Für diese Vorteile ist der Verkehrsteilnehmer in vielen Fällen bereit, höhere Fahrtausgaben aufzuwenden. Die oft genau zum gewünschten

⁴² Pirath, C.: a. a. O., S. 191.

Zeitpunkt mögliche Bedienung erlaubt kleine Lager und erspart Kapital für Lagerhaltung. Dadurch kann der Kraftwagen eine Erhöhung der Grenzproduktivität und der Umschlagsgeschwindigkeit des Kapitals erreichen⁴³. Diese Umstände spielen im kapitalarmen Nachkriegsdeutschland eine Rolle. Mangel an Kapital zwingt zur Verkleinerung der Lagerhaltung und damit zu einer Verkleinerung der Einzelsendung nach Umfang und Gewicht, wodurch es dem Kraftwagen infolge seiner geschilderten spezifischen Eigenschaften möglich wurde, in bisher von der Eisenbahn bediente Verkehrsbeziehungen einzubrechen⁴⁴.

Weitere Vorteile bietet der Lastkraftwagen dadurch, daß er bei vielen Gütern die Verpackungskosten spart, weil im direkten Haus—Haus-Verkehr keine Umladungen notwendig sind. Dadurch und weiter durch die Möglichkeit der Wahl des kürzesten Weges tritt eine Erhöhung der Geschwindigkeit und eine Zeitersparnis ein. Im Nahverkehr ist dies zweifellos eine nicht hoch genug einzuschätzende Eigenart des Kraftwagens. Abgesehen vom Werkverkehr ist aber der Lastwagen heute im Stückgutverkehr auf das Sammeln der Stückgüter in der Nahzone mittels leichter Lastwagen und auf die Umladung der Stückgüter auf die schweren, billiger arbeitenden Lastzüge des Ferngütertransportes angewiesen, so daß der direkte Haus—Haus-Verkehr von Stückgut auf größere Entfernungen nur in geringem Maße möglich ist. Aus diesem Grunde entstehen auch immer mehr Autohöfe am Rande der Städte⁴⁵. Dagegen ermöglicht der Kraftwagen im Wagenladungsverkehr für alle Güter eine direkte Haus—Haus-Lieferung.

Die Gründe, aus denen die Verlader dem Kraftwagen den Vorzug geben, können also folgende sein: Schnellere Bedienung, Tür-Abholung und Tür-Lieferung, kleinere totale Kosten innerhalb gewisser Entfernungen, flexiblere und angepaßtere Dienstleistungen, billigere Verpackung, Verladung zu einem bestimmbaren Zeitpunkt (Bestellverkehr, Selbstladeverkehr), geringere Beschädigungen und Verluste und nicht zuletzt auch persönliche Beziehungen zum Frachtführer.

Aus den Eigenschaften des Kraftwagens wird oft eine standortbildende Eigenschaft des Kraftverkehrs abgeleitet, der „linienhaften“ Wirkung der Eisenbahn stehe eine „flächenhafte“, dezentralisierende Wirkung des Kraftwagens gegenüber. Nun gibt es aber „zwei prinzipiell verschiedene Formen der geschichtlichen Standortdynamik. Die eine, auffälligere, äußert sich als Standortverschiebung, als Verlegung einer industriellen oder agraren Produktion von einem überkommenen, traditionellen an einen neuen, rationalen Standort; dies ist die hervorstechende Dynamik des 19. Jahrhunderts. Die andere Dynamik äußert sich nicht in aktiver Verlegung des Standortes, sondern sie widerfährt ihm dadurch, daß eine Umwandlung der Verkehrswege, -Mittel oder -Tarife seine Lage im Ver-

⁴³ Voigt, Fritz: Verkehr und Industrialisierung, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 109, 1953, H. 2, S. 197.

⁴⁴ Die Bundesbahn, Sechs Jahre Wiederaufbau, Köln 1951, S. 7.

⁴⁵ Blum, Otto: Die Entwicklung des Verkehrs, Berlin 1941, S. 234.

hältnis zu dem alten Abnehmerkreis verändert“⁴⁶. Dem Kraftwagen als Instrument des Güterverkehrs kann nun zweifellos nur eine Wirkung im Sinne der zweiten Dynamik zugesprochen werden. Sicher wäre der Kraftwagen der Eigenart seiner Betriebsführung und seiner Transportqualitäten nach ausgezeichnet geeignet, zur stärkeren wirtschaftlichen Erschließung des flachen Landes und einer damit verbundenen Dezentralisation der Wirtschaft beizutragen. Mit Recht wird aber immer wieder darüber geklagt, daß insbesondere der Güterfernverkehr auf der Landstraße sich sehr wenig um die wirtschaftliche Erschließung des flachen Landes bemühe, sein Haupttätigkeitsfeld vielmehr in und zwischen den großen Wirtschaftszentren finde und damit eher mithelfe, die Ballungen noch weiter zu verstärken.

Im ganzen gesehen gehen vom Straßenverkehr sowohl dezentralisierende als auch zentralisierende Wirkungen aus. Der Werkverkehr übt eine dezentralisierende Wirkung aus, die allerdings nicht sehr in die räumliche Tiefe geht und sich mehr in einer Dezentralisation des Konsums als in einer Verlegung des Standorts auswirkt. Der Personenkraftwagen und das Motorrad wirken ausgesprochen dezentralisierend, als Mittel des Personenverkehrs beeinflussen sie indessen die menschlichen Wohnstätten und nicht die Standorte von Gewerbe und Industrie⁴⁷. Zentralisierend und konzentrierend wirkt der gewerbliche Güterkraftverkehr, der seiner privatwirtschaftlichen Natur nach sich an die starken Verkehrsrelationen hält, d. h. an die Linien zwischen gewerblichen Gebieten, Handels- und Industriestädten; er wird dagegen die wirtschaftlich schwachen Orte und Gegenden meiden⁴⁸.

Bei der Gegenüberstellung von linienhafter und flächenhafter Wirkung ist auch noch zu beachten, daß in den Industriestaaten die Maschenweite des Schienennetzes einschließlich der Kleinbahnen so klein ist, daß mindestens alle Kleinstädte einen Bahnhof haben und fast alle Mittelstädte Eisenbahnknotenpunkte sind. In Deutschland beträgt die größte Schienenferne 16 km⁴⁹. Auch sind die Eisenbahnen bemüht, durch Entfernungsstaffel und Ausnahmetarife einer Konzentration entgegenzuwirken.

3. Komplementärer, universeller und konkurrenzierender Verkehr

Aus den betrachteten Eigenschaften von Eisenbahn und Kraftwagen geht hervor, daß sie sich beide für ganz bestimmte Gebiete ganz besonders gut eignen und daß deshalb von einer generellen Überlegenheit des einen Verkehrsmittels über das andere nicht gesprochen werden kann. Die spezifischen transporttechnischen und betriebswirtschaftlichen Vorzüge jedes der beiden Verkehrsmittel

⁴⁶ Salin, E.: Mitteilungen der Friedrich List Gesellschaft e. V., 1928, Nr. 5, S. 179.

⁴⁷ Meyer, H. R.: Verkehrserschließung und ihre Grenzen, Transport 1954, H. 32.

⁴⁸ Blum, O.: Verkehr und Raumordnung, in: Die Bundesbahn, 1951, H. 15, S. 515.

⁴⁹ Pirath, C.: a. a. O., S. 90.

müssen restlos anerkannt werden, ebenso aber auch deren Grenzen. Die Anschaffung von Kraftfahrzeugen zur Befriedigung des Eigenbedarfes findet ihre Grenzen in der finanziellen Tragkraft der Einzelperson oder der Betriebe und in der Überlastung des Straßennetzes. Eine Ausdehnung der gewerbsmäßigen Straßentransporte in einem Ausmaß, wie es der Ersatz des öffentlichen Verkehrs erfordern würde, ist kaum denkbar⁵⁰. Umgekehrt ist der öffentliche Verkehr außerstande alle modernen Verkehrsbedürfnisse bis in alle Verästelungen hinaus zu befriedigen und bedarf deshalb der Ergänzung durch den Einsatz privater Transportmittel. Es gibt aber noch eine dritte Gruppe von Fällen, in denen die öffentliche Verkehrsbedienung wohl geeignet, aber nicht unbedingt notwendig ist. Dies trifft namentlich für die Gütertransporte zu, die Gegenstand des Konkurrenzkampfes zwischen Eisenbahn und Kraftwagen bilden.

Es muß streng unterschieden werden zwischen den spezifischen Vorzügen eines Verkehrsmittels, die unbedingt und ohne Einschränkung vorhanden sind und solchen, die nur „auf dem Hintergrund eines öffentlichen Verkehrsmittels zu spezifischen Vorzügen werden und also spezifische nur solange sind, als das betreffende Verkehrsmittel eine komplementäre Rolle spielt“⁵¹. So ergibt sich der Vorteil des Kraftwagens, geringe Anlagen und Einrichtungen zu benötigen, nur daraus, daß er komplementäre Verkehrsaufgaben übernimmt. Müsste er die Aufgaben des Hauptverkehrsträgers mit übernehmen, so könnte er nicht ohne feste Anlagen und Einrichtungen auskommen. Der komplementäre Charakter des Kraftwagens zeigt sich im Personenverkehr darin, daß ein fahrplanmäßiger Linienbetrieb eines öffentlichen Verkehrsmittels für den Reiseverkehr in den stärker bewohnten Gegenden selbst dann nicht überflüssig würde, wenn das Kraftfahrzeug als individuelles Verkehrsmittel noch viel verbreiteter wäre als für die nächste Zukunft anzunehmen ist. Jeder Automobilist setzt doch als selbstverständlich voraus, daß ihm die Möglichkeit erhalten bleibt, für den Teil der Fahrten, den er mit dem eigenen Wagen nicht ausführen kann oder will, die öffentlichen Verkehrsmittel zu benutzen. Genau so steht es im Güterverkehr. Wohl bieten die gewerbsmäßigen Lastwagentransporte häufige Transportgelegenheiten, sie beschränken sich aber auf die wichtigeren und einträglichen Verkehrsadern. Für die Volkswirtschaft bildet aber ein System regelmäßiger täglicher Güterbeförderungsgelegenheiten, das sich über das ganze Land erstreckt, für die Versorgung mit Lebensmitteln und Massengütern und ebenso für den Absatz der Produkte eine absolute Notwendigkeit.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß die Volkswirtschaft nicht ohne das Rückgrat weitgehend nichtkomplementären Verkehrs auskommt⁵², es ist in der Regel im öffentlichen Verkehrsapparat eines

50 Bericht der eidgenössischen Kommission für die Koordinierung des Verkehrs vom 30. 4. 1954, S. 17.

51 Meyer, H. R.: a. a. O., S. 31.

52 Meyer, H. R.: a. a. O., S. 33.

Landes gegeben⁵³. Das Wesen des nichtkomplementären Verkehrs liegt darin, daß er notfalls weitgehend in der Lage ist, für ausgefallene komplementäre Verkehrsmittel in die Lücke zu springen. Damit aber ein Verkehrsmittel zum weitgehend nichtkomplementären und damit in der Regel zum öffentlichen Verkehrsmittel wird, muss es die Voraussetzung der Universalität erfüllen.

Das universelle Verkehrsmittel muß folgende Eigenschaften aufweisen⁵⁴:

Es muß alle Verkehrsarten befördern können, sich also gleich gut eignen für Personenverkehr und Güterverkehr, für große wie für kleine Verkehrsmengen, für Massengut wie für Einzelgut.

Es muß räumlich unbeschränkt sein, d. h. es muß jeden Punkt mit jedem Punkt verbinden.

Es muß zeitlich unbeschränkt sein, d. h. es muß die Transporte jederzeit, also auch unter den ungünstigsten Verhältnissen, ausführen können.

Ein solches absolut universelles Verkehrsmittel gibt es natürlich nicht. Aber das Verkehrsmittel mit Allgemeineignung braucht auch nicht das massenhafte, das preiswerteste, schnellste, sicherste, das am meisten von Jahreszeit und Witterung unabhängigste, bequemste usw. sein, aber es muß genug massenhaft, schnell, sicher, preiswert usw. sein, um in seinem Bereich zum Hauptverkehrsträger zu werden. Es kommt also auf die optimale Kombination dieser Qualitäten an, d. h. das universelle Verkehrsmittel muß im Durchschnitt aller Verkehrsmiteleigenschaften hervorragen.

Unter den Landverkehrsmitteln weist nun aber gerade die Eisenbahn am hervortretendsten einen universellen Charakter auf. Sie ist universal vom Standpunkt der verschiedenen Verkehrsarten, denn sie befördert alles, Personen, Güter und Nachrichten. Sie ist auf der einen Seite so billig, daß sie den Verkehr der Massengüter mit ausreichender Billigkeit bedienen kann, auf der anderen Seite so sicher, schnell, pünktlich und regelmäßig, daß sie sich auch für die Beförderung von Personen und Nachrichten, wie auch von hochwertigen, eiligen und leichtverderblichen Gütern eignet. Allerdings ist der Kraftwagen hier der Eisenbahn bis auf mittlere Entfernungen überlegen. Die Eisenbahn ist universal vom Standpunkt des Raumes, also von der regionalen Leistungsfähigkeit, denn sie kann prinzipiell jeden Punkt mit jedem Punkt verbinden, wenn hier auch wiederum in Bezug auf das bestehende Liniennetz eine Überlegenheit des Kraftwagens festgestellt werden muß, allerdings mit den schon getroffenen Einschränkungen⁵⁵. Dagegen tritt die Eisenbahn wieder in ihrer universellen Eigenschaft vom Standpunkt der Zeit aus

⁵³ Substitutive Verkehrsmittel gibt es nicht, denn jedes Verkehrsmittel besitzt solange keine substitutive, sondern eine komplementäre Wirkung, als es nicht neben arteigenen Vorzügen auch noch alle die eines oder mehrerer vorhandener Verkehrsmittel in sich vereinigt.

⁵⁴ Blum, O.: a. a. O., S. 183.

⁵⁵ Vgl. S. 28 f.

hervor, das heißt in Bezug auf ihre temporale Leistungsfähigkeit und jederzeitige Dienstbereitschaft. Sie ist von Witterungseinflüssen fast völlig unabhängig, während hier der Kraftwagen wesentlich empfindlicher ist, namentlich im Winter. Nicht zuletzt ist die Bahn aber auch universal in Bezug auf die Verkehrsmengen, also vom Standpunkt der quantitativen Leistungsfähigkeit aus, denn sie ist ebenso dem Klein- wie dem Großverkehr gewachsen. Zwar besteht eine gewisse Ebenbürtigkeit bzw. Überlegenheit des Kraftwagens in der Beförderung von Stückgut und Wagenladungen auf nahe und mittlere Entfernungen, in den großen Mengen und den besonders schweren Stücken steht er aber der Eisenbahn nach.

Es ist also zu sagen, daß die Bahn dem Kraftwagen in bestimmten Eigenschaften unterlegen ist. Indessen kann sie dennoch Allgemein-eignung beanspruchen, denn sie kann alles mit ausreichender Preis-würdigkeit transportieren, Personen, Güter und Nachrichten und zwar in großen wie in kleinen Mengen, sowohl eilbedürftige als auch nicht eilbedürftige. Sie ist massenhaft, anpassungsfähig und rasch und schneidet auch in den anderen Eigenschaften wie Sicherheit, Bequemlichkeit, Unabhängigkeit von Jahreszeit und Witterung gut ab. Da ein universelles Verkehrsmittel in einzelnen Eigenschaften unterlegen sein kann, wenn es nur im Durchschnitt aller Eigenschaften hervorragt, so ist die Eisenbahn immer noch das Verkehrsmittel mit dem höchsten Grad an Universalität⁵⁶.

Die Universalität der Eisenbahn ist zugleich aber auch ihre wunde Stelle, denn sie ist immer in Gefahr, den eine bestimmte Eigenschaft besonders bevorzugenden Verkehr an das eine oder andere Verkehrsmittel zu verlieren. Die spezialisierten, weniger universellen Verkehrsmittel können also, komplementär neben dem Hauptverkehrsträger herlaufend, diesen wohl konkurrenzieren aber keineswegs ersetzen. Noch weniger aber könnte die Volkswirtschaft auf das universelle Verkehrsmittel verzichten.

Die Verkehrsentwicklung bei der Eisenbahn seit dem Aufkommen des Kraftwagens ist zunächst die Resultante zweier sich kreuzender und zum Teil kompensierender Gegenbewegungen: Des Zuwachses aus einer im Gesamten gestiegenen Verkehrsnachfrage und der Verkehrsabwanderung von der Schiene auf die Straße⁵⁷. Es ist deshalb nicht festzustellen, welche Verkehrsmengen der Bahn durch den Kraftwagen entzogen wurden und werden, ebensowenig wie nachzuweisen ist, in wie weit der moderne Straßenverkehr durch bessere Verbindungen zu den Bahnstationen und entlegenen Gebieten, durch Transporte von Treibstoffen, Automobilen und Bestandteilen eine der Schiene zugute kommende Erhöhung der Verkehrsmenge verursacht hat.

Wenn wir nun im Einzelnen zur Betrachtung des die Bahn besonders konkurrenzierenden Verkehrs übergehen, so ist dabei zu beachten, daß sich die Verkehrsmittel auf Grund ihrer spezifischen

⁵⁶ Meyer, H. R.: Allgemeine und Sonderverkehrsmittel, Transport 1953, H. 23.

⁵⁷ Eidg. Kommission, a. a. O., S. 14.

Eignung oder durch Spezialisierung in gewissen Bereichen eine quasi monopolistische Stellung erringen bzw. bewahren konnten — die Bahn im Massen- das Kraftfahrzeug im individuellen Verkehr —, daß aber doch weitgehende Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Dabei ist der Konkurrenzbereich der verschiedenen Verkehrsmittel im Sektor der Personenbeförderung schmaler als im Sektor der Güterbeförderung, denn die Reisenden stellen weit differenziertere Ansprüche an das Verkehrsmittel als die güterverfrachtenden Kreise. Vom Eigenverkehr mit Konsumcharakter entfällt z.B. außer dem engen Nahverkehr ein erheblicher Teil der Verkehrsleistungen auf Fahrten, die mit der Bahn überhaupt nicht ausgeführt würden, für die sich damit der Kraftwagen selbst die Nachfrage geschaffen hat. Die eidgenössische Kommission für die Koordinierung des Verfahrens nimmt an⁵⁸, daß $\frac{4}{5}$ der Leistungen der Personenautomobile auf solche nicht konkurrenzierende Fahrten entfallen. Auch muß hier noch festgestellt werden, daß, wer ausschließlich mit eigenen Fahrzeugen zu eigenen Zwecken tätig ist, im strengen Sinne nicht im Wettbewerb zu Verkehrsmitteln steht, die im Verkehr für Andere tätig sind. Der Verkehr mit eigenen Fahrzeugen zu eigenen Zwecken wirkt sich jedoch für den Verkehr für Andere verkehrsentsziehend aus, er hat also Wettbewerbswirkung⁵⁹. Eigenverkehr mit Konkurrenzwirkung ist vor allem der Werkverkehr.

Direkter Wettbewerb herrscht dagegen zwischen den Verkehrsmitteln, die im Verkehr für Andere tätig sind, also zwischen der Eisenbahn und dem gewerblichen Straßenverkehr. Hier darf angenommen werden, daß mit geringen Ausnahmen der gesamte Güterfernverkehr als Konkurrenzverkehr zu gelten hat. Beim gewerblichen Güternahverkehr sind dagegen einige Einschränkungen anzubringen. Soweit er als Flächenverkehr im Orts- und Nachbarortsverkehr eingesetzt ist, konkurrenziert er die Bahn nicht nur nicht, sondern ergänzt sie sogar als Zubringer und Abholer. Im Nahverkehr jedoch, der eine Zone von 100 km Durchmesser umfaßt, kann die Bahn im Parallelverkehr sehr wohl konkurrenziert werden. In einer Botschaft des schweizerischen Bundesrates⁶⁰ wird von der Annahme ausgegangen, daß von der gesamten, mit Lastwagen transportierten Gütermenge innerhalb der Distanzgruppen von 10—20 km 30 %, von 21—30 km 40 %, von 31—50 km 50 %, von 51—100 km 65 %, von 101—150 km 80 %, von 151—200 km 85 % und über 201 km 90 % als den Bahnen entzogen zu betrachten sind. Für die heutigen Verhältnisse in Westdeutschland dürften sich diese Prozentsätze eher noch erhöhen.

⁵⁸ a. a. O., S. 15.

⁵⁹ Vgl. Meyer, H. R.: Wesen und Aufgabe der Verkehrswirtschaft, in Zeitschrift für schweizer Statistik und Volkswirtschaft, 80. Jg., 1944, H. 5, S. 406.

⁶⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen, v. 18. 6. 1937, S. 33.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß zwar nicht der gesamte Straßenverkehr die Schiene konkurrenziert, indem er sich durch die Weckung neuer Verkehrsbedürfnisse und durch die Schaffung von Neuverkehr große Reserven geschaffen hat — wie z. B. einen Großteil des Eigenverkehrs mit Personenwagen, sodann bei den Gütern den Lokal- und weitgehend den Nahverkehr — in denen aus objektiven Gründen ein Bahntransport nicht in Frage kommt, er aber trotzdem, und vor allem der Werkverkehr in ständig steigendem Maß, verkehrsentziehend wirkt und damit eine Konkurrenzwirkung erzielt. Dazu tritt die direkte Konkurrenz des gewerblichen Straßenverkehrs.

Die quantitative Aufteilung des gesamten Straßengüterverkehrs in Verkehr mit Konkurrenzwirkung und konkurrenzierenden Verkehr ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Der Bestand an Lastkraftwagen und Anhängern zur
Lastenbeförderung im Bundesgebiet am 1. 7. 1953
nach Gewerbegruppen⁶¹.

(a = Lastkraftwagen, b = Anhänger)

Gewerbegruppen		Zahl der Fahrzeuge in ‰	Gesamtnutzlast in ‰
Industrie	a	17,4	20,2
	b	18,0	20,2
Handwerk	a	15,1	8,1
	b	17,9	5,4
Handel	a	36,1	27,4
	b	23,9	18,5
Gewerblicher Verkehr	a	18,7	33,9
	b	25,5	42,2
Land-, Forst-, Fischwirt- schaft u. Molkereibetriebe	a	4,9	3,0
	b	8,1	5,7
Sonstige	a	7,8	7,3
	b	6,6	5,0

Auf den gewerblichen Verkehr entfallen zwar nur 18,7 ‰ der Fahrzeuge und 25,5 ‰ der Anhänger, er steht aber mit einer Gesamtnutzlast von 33,9 bzw. 42,2 ‰ an der Spitze aller Gewerbegruppen. Das Straßenverkehrsgewerbe ist demnach gemessen an der Nutzlast aller Güterfahrzeuge weit stärker an dieser beteiligt, als es in der Zahl der Fahrzeuge zum Ausdruck kommt. Dies weist auf die Tatsache hin, daß hier zumeist Fahrzeuge mit höheren Nutzlasten eingesetzt werden, und zwar sowohl im Nah- wie im Fernverkehr, mit dem Unterschied, daß im Güternahverkehr rund 60 ‰ der Lastwagen in die Nutzlastgrößenklasse von 2—4 t fallen, während im Güterfernverkehr das Schwergewicht in den Nutzlastgrößenklassen über 5 t liegt. Auf den Fernverkehr entfallen auch

⁶¹ Kraftfahrt-Bundesamt: „Der Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in der Bundesrepublik im Jahre 1953“, Januar 1954.

71 % der Verkehrsleistungen des gewerblichen Straßenverkehrs. Nach dem Stande vom 1. 6. 1954 waren im gewerblichen Güterfernverkehr folgende Konzessionen vorhanden ⁶²:

Allgemeiner Güterfernverkehr	14 748
Bezirksfernverkehr (bis zu 150 km)	6 109
Möbelfernverkehr: Fahrzeuge	1 594
Anhänger	1 819

Mit den 14 817 Fahrzeugen des Werkverkehrs, die im Fernverkehrseinsatz gemeldet sind, wären damit rund 39 000 Lastkraftwagen für unbeschränkten Fernverkehr, Bezirksfernverkehr und Möbelferntransport zugelassen bzw. für den Werkfernverkehr gemeldet.

Die Bedeutung des Werkverkehrs ergibt sich daraus, dass er mit einem Anteil von 68,6 % an der Zahl der Fahrzeuge und mit 59,8 % der Anhänger, sowie mit 55,8 bzw. 44,1 % der Nutzlastkapazität den gewerblichen Verkehr weit übertrifft. Von den Verkehrsleistungen des Werkverkehrs entfallen 45 % auf den Fernverkehr.

Wir hatten weiter oben festgestellt, daß besonders der gewerbliche Güterfernverkehr konkurrenzierend und besonders der Werkfernverkehr verkehrsentsiehend wirkt ⁶³. Damit ständen mindestens rund 57 % der Verkehrsleistungen auf der Straße im Wettbewerb oder Wettbewerbswirkung zur Schiene ⁶⁴.

4. Die Folgen des Krieges

Zu den Unterschieden in der Wettbewerbsausgangslage, die auf endogene Faktoren wie Kapital- und Kostenstruktur und technische und betriebliche Eigenschaften zurückzuführen sind und die im Wettbewerb eine gewisse Starrheit und Behinderung der Eisenbahn ergeben, treten nun solche Unterschiede, deren Ursachen in exogenen Faktoren und Einflüssen zu suchen sind. In der Nachkriegszeit spielen gerade die äußeren Einwirkungen auf die Verkehrsmittel eine große Rolle. Neben den politischen und gemeinwirtschaftlichen Lasten, die anschließend betrachtet werden sollen, sind es hier vor allem die Folgen des Krieges, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen.

Die Kriegsfolgen müssen aufgeteilt werden in unmittelbare Kriegsschäden und Nachholbedarf. Kriegsschäden sind Zerstörungen oder Beschädigungen an Anlagen und Fahrzeugen in Auswirkung des Krieges. Unter Nachholbedarf werden alle unterlassenen Erneuerungen in den Kriegs- und Nachkriegsjahren und zum Teil auch schon in den Jahren vor dem Kriege verstanden. Die Kriegsschäden der Deutschen Bundesbahn beliefen sich 1945 nach dem

⁶² Seebohm, H. C.: a. a. O., S. 59.

⁶³ Stark vereinfachend kann angenommen werden, daß der nicht konkurrenzierende Teil des Fernverkehrs durch den konkurrenzierenden Teil des Nahverkehrs aufgewogen wird.

⁶⁴ Vgl. S. 19. / In der Botschaft des Bundesrates vom 18. 6. 1937, S. 33 wird der konkurrenzierende Teil des Straßenverkehrs z. B. mit 63 % angenommen.

Preisstand vom Januar 1951 bei den Anlagen auf 1,9 Mrd. DM und bei den Fahrzeugen auf 0,9 Mrd. DM. Der Nachholbedarf betrug rund 2 Mrd. DM. Die Bundesbahn selbst brachte bis Ende 1952 1,4 Mrd. DM für den Wiederaufbau der Anlagen und Fahrzeuge und 1,2 Mrd. DM für Nachholen unterlassener Erneuerung, zusammen also 2,6 Mrd. DM auf⁶⁵. Im Jahre 1954 bezeichnete der Bundesminister für Verkehr den Investitionsbedarf der Bundesbahn noch mit 7,5 Mrd. DM⁶⁶, davon

für Beseitigung von Kriegsschäden	1 Mrd. DM
für Nachholbedarf	3,2 Mrd. DM
für Modernisierung der Anlagen und Fahrzeuge	3,3 Mrd. DM.

Beträchtliche Schäden sind auch an den Straßen entstanden. Die Aufwendungen für die Beseitigung von Kriegsschäden an Land- und Stadtstraßen im Gebiet der Bundesrepublik in den Jahren 1945 bis 1952 liegen in der Größenordnung von 1,5 Mrd. DM. Eine größere Zahl kann aber als wahrscheinlicher angesehen werden als eine kleinere, da ein beträchtlicher Teil von Instandsetzungen zerbombter Stadtstraßen kurz nach Kriegsende zahlenmäßig nicht erfaßt worden sein dürfte. 1953 betrugen die noch zu beseitigenden Kriegsschäden eine halbe Milliarde DM. Der Nachholbedarf als reine Kriegsfolge-last betrug 1950 3—4 Mrd. DM⁶⁷.

Die Kosten für die Beseitigung der Kriegsfolgen sind also außerordentlich hoch. Deshalb bedeutet die grundlegend verschiedene Behandlung der Verkehrsträger hinsichtlich der Tragung dieser Kosten durch den Staat eine wirtschaftlich einschneidende ungleiche Belastung der Verkehrsmittel. Die Bundesbahn ist gezwungen, die Beseitigung der Schäden aus eigenen Mitteln vorzunehmen, während die Kosten der Beseitigung der Schäden an den Straßen aus laufenden öffentlichen Mitteln gedeckt werden⁶⁸. Diese Belastung hindert die Bahn daran, ihren Betriebsapparat ausreichend zu rationalisieren und zu modernisieren und bringt eine wesentliche Minderung ihrer

65 Gerteis: Lebensfragen der Deutschen Bundesbahn, Die Bundesbahn, 1951, H. 7, S. 195.

66 Seeböhm, H. C.: a. a. O., S. 58.

67 Die Angaben sind dem Gutachten der Gruppe Verkehrswirtschaft des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium über: Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Heft 3 der Schriftenreihe des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium, Bielefeld 1954, S. 31, entnommen. Wir werden im Folgenden, besonders bei der Betrachtung der politischen und gemeinwirtschaftlichen Lasten und der Selbstkosten, immer wieder auf dieses Gutachten zurückkommen, da der Beirat sich aus unabhängigen Wissenschaftlern zusammensetzt und deshalb angenommen werden darf, daß hier ein jenseits von privatwirtschaftlichen Interessen liegender, volkswirtschaftlicher Standpunkt vertreten wird.

68 Ganz im Gegensatz dazu werden im Ausland die Kriegsschäden der Bahnen weitgehend vom Staat getragen. Die französischen Staatsbahnen (SNCF) erhielten z. B. von 1945 bis 1953 Zuschüsse des Staates in Höhe von 13 Mrd. DM. Die italienischen Bahnen erhielten seit 1945 vom Staat zur Beseitigung von Kriegsschäden fast 3 Mrd. DM. Vgl. Gosse: Die verkehrspolitische und finanzielle Lage der europäischen Eisenbahnen, Die Bundesbahn, 1954, H. 2, S. 94.

Leistungsfähigkeit und eine entsprechende Verschlechterung ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit sich.

An dieser Tatsache ändern auch die Kredite nichts, die der Bundesbahn aus verschiedenen öffentlichen Quellen zur Verfügung gestellt wurden und die zur Beseitigung von Kriegsschäden verwendet werden konnten, denn sie haben eine entsprechende Belastung der Bilanz zur Folge und lassen den Zwang bestehen, früher oder später die Kriegsschäden doch aus den Verkehrseinnahmen zu decken.

Der zweite Weltkrieg und seine Folgen haben die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsmittel insofern beeinträchtigt, als

- a) die Verkehrsmittel in unterschiedlichem Umfange Kriegsschäden erlitten,
- b) durch nicht ausreichende Unterhaltung und Erneuerung während des Krieges und in den folgenden Jahren in unterschiedlichem Ausmaß ein Nachholbedarf entstand,
- c) die Beseitigung der Kriegsschäden und die Befriedigung des Nachholbedarfs in unterschiedlichem Umfang und Tempo erfolgte,
- d) hinsichtlich der Tragung der Kosten der Kriegsschädenbeseitigung und Nachholbedarfbefriedigung unterschiedliche Verhältnisse bei den verschiedenen Verkehrsmitteln herrschten⁶⁹.

5. Die politischen und gemeinwirtschaftlichen Lasten der Eisenbahn

Neben den Kriegsschäden und dem kriegsbedingten Nachholbedarf, denen Bahn und Straßen in gleicher Weise unterworfen sind, nur daß bei der Tragung dieser Kosten eine grundsätzlich ungleiche Behandlung der beiden Verkehrsmitteln durch den Staat festzustellen ist, indem die Bundesbahn sämtliche Aufwendungen zur Kriegsschädenbeseitigung und Deckung des Nachholbedarfs zu bestreiten hat, während die Wiederherstellung der Straßen und auch ihr Ausbau aus öffentlichen Mitteln bestritten wird und es eine offene Frage ist, in welchem Ausmaß der Kraftverkehr über Kraftfahrzeugsteuer und Treibstoffsteuern zur Deckung dieser Kosten beiträgt, bestehen noch weitere Lasten der Bundesbahn, die sich aus der aus der Monopolzeit stammenden Verpflichtung zur gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung auf der einen Seite und ihr in Verkenntung ihres Monopolverlustes als Kriegs- und Kriegsfolgekosten, in ihrer Eigenschaft als Bundesverwaltung sowie aus politischen, insbesondere sozialpolitischen Gründen auferlegten „politischen“ Lasten auf der anderen Seite ergeben.

Ein vom Bundesverkehrsminister eingesetzter Sonderausschuss kam bei der Untersuchung des Ausmaßes dieser politischen und gemeinwirtschaftlichen Belastung der Deutschen Bundesbahn zu folgenden Ergebnissen⁷⁰:

⁶⁹ Wissenschaftlicher Beirat, a. a. O., S. 31.

⁷⁰ Wissenschaftlicher Beirat, a. a. O., S. 30.

a) politische Lasten

Versorgungsbezüge für Vertriebene (1953)	133,1 Mio. DM
Übergangs- und Versorgungsbezüge für West-Berliner Eisenbahner	31,2 Mio. DM
Versorgungsbezüge für Kriegsversehrte und Kriegshinterbliebene	85,0 Mio. DM
Verzinsung der Ausgleichsforderung der Bank deutscher Länder	32,6 Mio. DM
Zuschüsse zur Unterhaltung der Nebenbahnen	180,0 Mio. DM
Bedienung, Erhaltung und Sicherung der schienengleichen Wegeübergänge, obwohl diese durch die Entwicklung des Straßenverkehrs bedingt sind	40,0 Mio. DM

b) gemeinwirtschaftliche Lasten

Subventionstarife im Güterverkehr	110,0 Mio. DM
Sozialtarife im Personenverkehr	180,0 Mio. DM
Transportreverse für Spitzenverkehr in	
Auswirkung der Beförderungspflicht	55,0 Mio. DM
Umwege im Güterverkehr mit West-Berlin	15,0 Mio. DM

insgesamt 861,9 Mio. DM

Ein Betrag in dieser Höhe muß natürlich die Bundesbahn in außerordentlichem Maße belasten und ihre Betriebsrechnung verfälschen. Daß sich daraus weiter eine Benachteiligung im Wettbewerb ergibt, da ja der Kraftverkehr von solchen Belastungen vollkommen frei ist, kann nicht bezweifelt werden. Herrscht deshalb, auch in Kreisen der Industrie⁷¹, Einmütigkeit darüber, daß die Wettbewerbspartner nur mit den ihrem Betrieb eigenen Kosten belastet werden sollen und fordert man eine Übernahme der politischen Lasten auf den allgemeinen Staatshaushalt, so bestehen in Bezug auf die Beurteilung der gemeinwirtschaftlichen Belastung der Bundesbahn beträchtliche Meinungsverschiedenheiten.

Industrie und Straßenverkehrsgewerbe sind der Auffassung, daß eine errechenbare Last der Schiene durch die gemeinwirtschaftlichen Pflichten zu verneinen sei⁷². Die Betriebs- und Beförderungspflicht stelle das Korrelat zu ihrem Schienenmonopol dar und jede Lockerung dieser auf dem Schienenmonopol begründeten Prinzipien wäre gefährlich. Die Wirtschaft wäre auch heute noch auf Gedeih und Verderb der Bahn ausgeliefert, wenn es keine Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht gäbe. Der Tarifzwang und die Gleichheit des Tarifs auf allen Strecken entspreche einem Bedürfnis der verladenden Wirtschaft und sei von großer Bedeutung für die Kalkulation der Produktions- und Absatzkosten. Da aber auch der Güterfernverkehr auf der Straße einem festen Tarif unterliege,

⁷¹ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Denkschrift Schiene und Straße, 1953, S. 12.

⁷² Vgl. BDI, a. a. O., S. 6 und: Arbeitsgemeinschaft für Güterfernverkehr, Eine Ausgleichsabgabe für den Güterfernverkehr? S. 5 f.

bestehe zumindest de jure keine Benachteiligung der Bahn. Eine Belastung aus der Pflicht zur Beförderung von Gütern zu besonders niedrigen Tarifen sei deshalb nicht gegeben, weil diese Transporte Zusatzverkehr darstellten und immer noch einen relativen Nutzen abwürfen und daher in eigenwirtschaftlichem Interesse stünden.

Dazu ist ganz allgemein zu sagen:

Die Gemeinwirtschaftlichkeit ist kein ganz eindeutiger Begriff. Es gibt kein Tarifsysteem, das nur gemeinwirtschaftlichen, in keiner Weise aber auch eigenwirtschaftlichen Belangen Rechnung trüge. Umgekehrt können sich natürlich Tarifmaßnahmen, die subjektiv im eigenwirtschaftlichen Interesse einer Eisenbahn getroffen wurden, objektiv gleichzeitig weitgehend gemeinwirtschaftlich auswirken, indem bestimmte Wirtschaftskreise oder Gebiete daraus Vorteile ziehen. Für die Bewertung eines Tarifsystems als gemeinwirtschaftlich oder eigenwirtschaftlich ist daher entscheidend, ob es bewußt in erster Linie auf die Interessen der Allgemeinheit oder im anderen Falle der Bahn selbst eingerichtet ist. Die Bewertung geht somit letzten Endes von einem subjektiven Ausgangspunkt aus. Eine eindeutige objektive Umschreibung des Begriffes der Gemeinwirtschaftlichkeit ist infolgedessen kaum möglich. Sie wird noch erschwert durch die Tatsache, daß die technische und ökonomische Struktur der Eisenbahn der Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Leistungen sehr entgegenkommt. Ihre Monopolpolitik deckte sich weitgehend mit ihren gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, nachdem die Staatskontrolle die volle Ausnützung des Monopols verhindert hatte. Es bedurfte nur verhältnismäßig geringer Abweichungen von der Rentabilität des Monopolisten, um Betriebspflicht und Beförderungspflicht zu erfüllen und die Tarifgleichheit sowie die über das Rentabilitätsinteresse der Eisenbahn hinausgehenden Ausnahmetarife zu verwirklichen. Dies ändert sich mit dem Verlust des Monopols und dem Zwang zum Wettbewerb. Im Wettbewerb müssen Maßnahmen, die nicht oder wenigstens nicht überwiegend aus eigenwirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden und deshalb als gemeinwirtschaftlich anzusehen sind, zu einer echten Belastung führen.

Das Werttarifsysteem hat sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Funktionen. Die eigenwirtschaftliche Motivierung der Wertstaffel liegt darin, daß durch die Rücksicht auf die Belastungsfähigkeit der Güter möglichst viele — besonders auch sehr geringwertige — Güter beförderungsfähig gemacht werden sollen, um das Verkehrsvolumen zu erhöhen und die Verteilung der fixen Kosten auf eine möglichst große Zahl von Transporten zu gestatten. Die gemeinwirtschaftliche Wirkung der Wertstaffel liegt darin, daß die damit herbeigeführte Belastung höherwertiger Güter mit mehr oder weniger über den Durchschnittselbstkosten liegenden Tarifen dazu dient, Ermäßigungen für geringwertige und frachtempfindliche Güter zu ermöglichen. Die gemeinwirtschaftliche Wirkung der starken Differenzierung der Güterklassen im Wagenladungsverkehr liegt aber darüber hinaus vor allem darin, daß

dadurch andere notleidende Verkehre, insbesondere der Stückgutverkehr und der gerade in Deutschland mit sozialen Ermäßigungen stark belastete Personenverkehr, alimentiert werden können, solange eine Monopolstellung der Eisenbahn besteht.

Die Entfernungsstaffel wirkt durch die Begünstigung verkehrsferner Randgebiete ebenfalls überwiegend gemeinwirtschaftlich, wenn auch gesagt werden muß, dass sie dabei dem betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkt der Selbstkostendegression weitgehend Rechnung trägt. Dagegen hat die Nichtberücksichtigung der Verkehrsdichte, mit anderen Worten die gleichmäßige tarifliche Behandlung der verkehrsdichten wie der verkehrsschwachen Strecken ohne Rücksicht auf die höheren Selbstkosten bei Beförderung auf den letzteren, ausschließlich gemeinwirtschaftlichen Charakter. Auch Ausnahmetarife und Frachtermäßigungen sind dann als gemeinwirtschaftlich anzusprechen, wenn sie zur Unterstützung bestimmter Wirtschaftszweige (Landwirtschaft), zur Förderung der Aus- und Einfuhr (Seehafentarife) oder sonstiger allgemeiner Interessen dienen und trotz ihrer Tiefe keinen Mehrverkehr bringen. Tarife jedoch, die überwiegend aus Wettbewerbsgründen eingeführt werden, sind als eigenwirtschaftlich zu bezeichnen, wenn sie auch gewisse gemeinwirtschaftliche Nebenwirkungen haben mögen.

Der Tarifizwang umfaßt die gesetzliche Verpflichtung, die Tarife zu veröffentlichen und sie allgemein und gegenüber jedermann in gleicher Weise anzuwenden. Er wurde wie die Beförderungspflicht in der Zeit des Eisenbahnmonopols zum Schutze der Verkehrsnutzer gegen etwaige Mißbräuche des Monopols eingeführt. Seine gemeinwirtschaftliche Bedeutung liegt darin, daß die Tarife für gleiche Leistungen möglichst gleichmäßig sein und allen Versendern unter gleichen Bedingungen die gleichen Beförderungspreise gewährleisten sollen. Die Bevorzugung einzelner Frachtkunden durch nicht veröffentlichte Tarifiermäßigungen aus eigenwirtschaftlichen Gründen ist der Bahn untersagt.

Die Beförderungspflicht ist eine wesentliche Voraussetzung der Gemeinwirtschaftlichkeit. Sie verpflichtet die Bahn grundsätzlich zum Transport aller Güter, also auch der mit Rücksicht auf die Selbstkosten überhaupt nicht oder nur wenig rentablen. Erst Beförderungspflicht und Tarifizwang zusammen — beide Verpflichtungen sind auch für sich vorstellbar, ohne daß sie dadurch illusorisch würden — sind eine wirkliche Belastung für die Bahn, denn beide zusammen zwingen sie zu unwirtschaftlichen Beförderungsleistungen. Ohne Beförderungspflicht ist die Gemeinwirtschaftlichkeit eines Tarifsystems undenkbar, „sie erst schafft die Gewähr für die Erreichung der durch den Tarifaufbau angestrebten hohen volks-, sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele“⁷³.

⁷³ Schubert, Karl: Der soziale Verkehrslastenausgleich im Güterverkehr zu Lande, Jena 1943, S. 21. Vgl. Saitzew, Manuel: Die volkswirtschaftlichen Aufgaben und die wirtschaftspolitische Behandlung der Eisenbahnen, Bern 1932, S. 59: Wenn die Bahn auch keine Leistungen zu Preisen durchführt, die unter ihren Selbstkosten liegen, so entgehen ihr durch die Gewährung von besonders

Dieses „klassische Prinzip“ der Gemeinwirtschaftlichkeit war unter der Voraussetzung des uneingeschränkten Eisenbahnmonopols ohne weiteres durchführbar. Durch eine Globalrechnung konnte die Gemeinwirtschaftlichkeit auch finanziell gesichert werden. Stellten diese Leistungen damit direkt keine betriebswirtschaftliche Belastung dar, so wurden sie doch indirekt belastend, als konkurrenzierende und von diesen Leistungen freie Verkehrsmittel aus den Bindungen der Eisenbahn Nutzen zogen und sich entsprechend stärker ausbreiteten. Heute geht die Globalrechnung der Bahn nicht mehr auf, weil der Kraftwagen in das System der Ausgleichsfunktionen entscheidend eingebrochen ist und der Bahn gerade diejenigen Leistungen wegnimmt, deren Einnahmen sie zum Ausgleich für die Mindererträge im Rahmen des Ausgleichsprinzips haben muß. Das Problem liegt also nicht so sehr in den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bahn an sich, weil diese der Betriebswirtschaft der Eisenbahn in gewissem Grade entgegenkommen, vielmehr aber darin, daß wegen dieser Leistungspflichten der Schiene davon freie Verkehrsmittel sich übermäßig ausbreiten. Das gilt in erster Linie vom Straßenschwerverkehr, der aus den Leistungspflichten der Schiene bisher den größten Nutzen gezogen hat und weiterhin zieht. Mit anderen Worten: Bei der Bahn sammeln sich gewissermaßen die Risiken, d. h. die uninteressanten Verkehre, während beim Straßenschwerverkehr, der keine Beförderungspflicht und deshalb auch kein Ausgleichsprinzip kennt, eine Konzentration der Chancen stattfindet, indem sich bei ihm die interessanten, gut zahlenden Verkehre sammeln. Es fehlt der Bahn also nicht so sehr an der Verkehrsmenge als an gut zahlendem Verkehr ⁷⁴.

Dies erklärt sich neben der schon betrachteten Tatsache, daß die Eisenbahn nahezu in ihrem ganzen Bereich unter der Konkurrenz des Kraftwagens steht, während umgekehrt der Kraftwagen viele Reserverate besitzt, in denen er von der Bahn nicht konkurrenziert werden kann, weitgehend daraus, daß der Kraftwagen sich in seiner Tätigkeit auf die hochwertigen Güter, die günstigsten Strecken, die geeignetsten Entfernungen, auf paarige Verkehrsströme, die interessanten Auftraggeber usw. konzentriert. Über dieses vielfältige „pick and choose“ des Kraftwagens kann natürlich kein Werturteil gefällt werden, es entspricht der privaten Unternehmerinitiative und einer kaufmännischen Geschäftsführung. Andererseits kann aber auch nicht bestritten werden, daß dadurch im Verhältnis zum öffentlichen Verkehr und besonders zu den Eisenbahnen ein volkswirtschaftliches Problem aufgeworfen wird, indem deren interner Lastenausgleich gestört wird und die gemeinwirtschaftlichen Auflagen zu einer betriebswirtschaftlichen Belastung werden. Sie

niedrigen Tarifen doch Gewinne, die zu realisieren durchaus in ihrem Interesse läge: „nicht nur ein im Dienste des Volksganzen erlittener Verlust, das damnum emergens, sondern auch ein im volkswirtschaftlichen Interesse entgangener Gewinn, das *lucrum cessans*, ist Merkmal der Gemeinwirtschaftlichkeit“.

⁷⁴ Meyer, H. R.: Das Ausgleichsprinzip in der Verkehrswirtschaft, Schweiz. Arch. für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1954, H. 4, S. 302.

äußert sich in dem fehlenden Ausgleich der Unterbilanz in der Bedienung verkehrsschwacher Gebiete, der Unterbilanz in der Bedienung der rohstoffernen Gebiete und der Unterbilanz im Berufsverkehr.

II. Die Selbstkosten

In der Auseinandersetzung um das Problem des Wettbewerbes zwischen Eisenbahn und Kraftwagen herrschte in der Wissenschaft von Anfang an über das entscheidende ökonomische Ziel völlige Übereinstimmung: Die verschiedenen Verkehrsmittel sollen sich, so weit wie möglich, nach dem ökonomischen Prinzip in den Verkehr teilen. Jedes soll die Transportaufgaben übernehmen, die es unter Berücksichtigung der Transportqualitäten mit den geringsten Kosten für die Volkswirtschaft zu erfüllen vermag.

Bei der Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen nehmen deshalb naturgemäß die Selbstkosten eine zentrale Stelle ein. Sie entscheiden über die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsunternehmen und geben einen Maßstab für ihren Vergleich ab. So notwendig aber ein solcher Vergleich auf der einen Seite ist, so problematisch ist er auf der anderen. Problematisch deshalb, weil ein betriebswirtschaftlicher Vergleich der in Geld ausgedrückten Selbstkosten pro Tonnenkilometer noch nichts aussagt über gewisse qualitative Vorzüge des einzelnen Verkehrsmittels wie größere Sicherheit oder Schnelligkeit, Haus—Haus-Bedienung, größere oder kleinere Verpackungskosten usw. und ebenso aber auch nichts darüber, ob das eine Verkehrsmittel nur mit partiellen Selbstkosten belastet ist, während der übrige Teil seiner Kosten von anderen Stellen übernommen wird. Für einen Vergleich müssen daher die Selbstkosten der Verkehrsmittel auf gleicher Grundlage berechnet werden. Dazu sind die objektiven Selbstkosten zu erfassen, d. h. „alle für die Erfüllung des Verkehrszweckes notwendigen Aufwendungen“⁷⁵, also vor allen Dingen auch die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals wie auch die Kosten für die Unterhaltung, Erneuerung und Erweiterung der Anlagen. Ein Verkehrsmittel arbeitet dann mit objektiven Selbstkosten, wenn es alle diese Aufwendungen durch Einnahmen zu decken hat und damit zu Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet ist. Trägt ein Verkehrsmittel nur partielle Selbstkosten, so arbeitet es nicht voll eigenwirtschaftlich und erhält durch seinen geringeren Eigenwirtschaftlichkeitsgrad eine Begünstigung im Wettbewerb.

Ein volkswirtschaftlicher Vergleich zweier Verkehrsmittel hat deshalb immer von den objektiven Selbstkosten auszugehen und durch Einbeziehung aller dem betreffenden Verkehrsmittel zuzurechnenden Kosten auf den Grad der Eigenwirtschaftlichkeit oder Selbsterhaltung abzustellen. Ein betriebswirtschaftlicher Vergleich läßt sich erst anstellen, wenn der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad ermittelt ist, der volkswirtschaftliche Vergleich dagegen ergibt sich

⁷⁵ Pirath, C.: a. a. O., S. 211.

uno actu mit dem Selbsterhaltungsgrad, indem das Verkehrsmittel mit dem niedrigeren Eigenwirtschaftlichkeitsgrad die höheren volkswirtschaftlichen Kosten verursacht, da ein Teil der von ihm verursachten Kosten durch die Allgemeinheit getragen werden muß.

Die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit stellt zudem die wichtigste Grundlage eines fairen Wettbewerbes dar. Sie hat für die Bahn schon immer bestanden, wenn ihr Selbsterhaltungsgrad auch heute unbefriedigend ist. Diesem Umstand kommt aber nur graduelle und nicht grundsätzliche Bedeutung zu, da ja im Prinzip die volle Eigenwirtschaftlichkeit gefordert wird. Diese Forderung muß nun aber auch für den Kraftverkehr gelten, denn er ist längst über das Stadium einer „infant industry“ hinausgewachsen und zu einer „mature industry“ geworden.

Bei Bahn und Kraftwagen liegen nun aber in Bezug auf die Verpflichtung zur Deckung der objektiven Selbstkosten unterschiedliche Verhältnisse vor⁷⁶. Die Eisenbahnen erstellen und unterhalten ihre festen Anlagen mit Einschluß des Schienenweges selbst und im Prinzip aus selbst beschafften Mitteln. Sie führen für ihre festen Anlagen und die übrigen Investitionen ein Anlagekonto, sie amortisieren dieses und verzinsen ihr Fremdkapital. Sie stellen also Unternehmen dar, die in sich geschlossen den gesamten Betriebsapparat (Fahrzeuge und Weg) finanziell und betrieblich umfassen. Anders liegen die Zusammenhänge beim Straßenverkehr. Einer Vielzahl von Fahrzeughaltern, denen zunächst nur die Verantwortung für Anschaffung und Betrieb der Fahrzeuge obliegt, steht die öffentliche Hand als Eigentümer der Straße gegenüber, die für Bau und Unterhalt derselben aufkommen muß. Dazu kommt, daß der Kraftwagen seinen Fahrweg nicht allein benutzt, sondern zusammen mit Pferdefuhrwerken, Radfahrern und Fußgängern. Besonders ins Gewicht fällt aber als Unterschied gegenüber dem Schienenverkehr, daß der Straßenbau in der Regel nicht nach dem Kapitalprinzip erfolgt. Im Straßenbau durch die öffentliche Hand ist bisher fast ausschließlich die kameralistische Buchführung der Haushaltsrechnung angewendet worden. Da diese die Trennung von Kostenrechnung und Kapitaldienst nicht kennt, werden die Aufwendungen für Neubauten gleich den Unterhaltskosten in der Jahresrechnung verbucht, als „pay as you go“ Aufwendungen nach dem amerikanischen Terminus. Diese strukturellen Unterschiede und die Tatsache, daß der Straßenverkehr bis heute keine Zinsen für das in den Straßen investierte Kapital aufzubringen hat, erschweren den Vergleich der Eisenbahn mit dem Straßenverkehr.

Da sowohl die Bahn als auch der Straßenverkehr ihre rollenden Betriebsmittel selbst beschaffen und unterhalten, kann ein Unterschied im Eigenwirtschaftlichkeitsgrad nur aus einer unterschiedlichen Verantwortung für das Element „Weg“ resultieren. Die Eisenbahn kommt für ihren Weg selbst auf, dem Straßenverkehr wird er von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt. Da aber

⁷⁶ Vgl. Pirath: a. a. O., S. 211, Eidg. Koordinierungskommission, a. a. O., S. 32.

dieser Vorhaltung des Weges des Straßenverkehrs auf der anderen Seite Steuern und Abgaben des Kraftverkehrs gegenüberstehen, kann ein ungenügender Selbsterhaltungsgrad des Straßenverkehrs nur bestehen, wenn diese seine Beiträge zur Deckung der Kosten für Beschaffung, Unterhaltung, Erneuerung und Verzinsung der Straßen nicht ausreichen. Damit konzentriert sich das Problem der Bestimmung des Eigenwirtschaftlichkeitsgrades des Straßenverkehrs auf die Frage, inwieweit er durch Steuern und Abgaben seine „anteiligen Wegekosten“ decke. Diese Frage kann nur durch eine Straßenkostenrechnung beantwortet werden.

Eine solche Straßenrechnung muß das Ziel verfolgen, zu ermitteln, ob und wie weit das Kraftfahrzeug die ihm anlastbaren Straßenkosten durch Steuerleistungen, die für die Kostendeckung in Frage kommen, deckt. Wird aber der dem Kraftfahrzeug anlastbare Teil der Straßenkosten durch die ihm in der Straßenkostenrechnung gutzuschreibenden Steuerleistungen nicht gedeckt, so ist der Straßenverkehr nicht voll eigenwirtschaftlich. Er genießt dann den Vorteil, daß er nicht alle seine betrieblichen Kosten selbst tragen muß, sondern ein Teil davon aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt wird. Das würde aber bedeuten, daß indirekt der nicht motorisierte Bürger dem Kraftfahrzeug einen Teil seiner Betriebskosten abnimmt. Wenn aber dadurch der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Straßenverkehrs geringer wird als derjenige des Schienenverkehrs, dann ergibt sich für ihn eine einseitige Begünstigung im Wettbewerb. Das gilt natürlich ganz besonders für den die Schiene konkurrenzierenden Teil des Straßenverkehrs.

Zur Erreichung der geforderten Ziele sind an eine Straßenkostenrechnung folgende Aufgaben zu richten:

1. Feststellung des Gesamtaufwandes für den Straßenverkehr und damit der vollen volkswirtschaftlichen Wegekosten des Straßenverkehrs.
2. Ermittlung des dem Kraftverkehr anzulastenden Teiles an diesem Gesamtaufwand und die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Kraftfahrzeugkategorien.
3. Feststellung der einer Straßenrechnung gutzuschreibenden Finanzleistungen des Kraftfahrzeugverkehrs.
4. Ermittlung des Verhältnisses zwischen Straßenertrag und Straßenaufwand (Eigenwirtschaftlichkeitsgrad) beim Kraftverkehr als Ganzem.

Was zu den volkswirtschaftlichen Wegekosten des Kraftverkehrs zu rechnen ist, ist grundsätzlich unschwer zu umreisen⁷⁷. Sie setzen sich zusammen aus der Verzinsung des investierten Kapitals, den Unterhaltungs- und Erneuerungskosten, die aufzuwenden sind, um die Straßen dauernd in einem voll funktionsfähigen Zustand zu erhalten und den laufenden Verschleiß auszugleichen und den Kosten für die Sicherung, Planung und Verwaltung des Straßenverkehrs.

⁷⁷ Vgl. Schmitt, A.: Zur Neuordnung der deutschen Kraftverkehrsbesteuerung, Finanzarchiv Bd. 15, 1955, H. 3, S. 399.

Daß grundsätzlich eine angemessene, d. h. der Lage am Kapitalmarkt gemäße Verzinsung in die Rechnung einzubeziehen ist, wird kaum bestritten. Man kann die Straßen sehr wohl als Kapitalgut zur Produktion von Verkehrsleistungen und damit als betriebsnotwendiges Unternehmungskapital des Straßentransportes ansehen. Indem aber der Zins über die alternative Verwendung von Kapital entscheidet, stellen die Zinsen für das in den Straßen investierte Kapital das Äquivalent für den volkswirtschaftlichen Kostenaufwand dar, der in der Inanspruchnahme von Produktionsfaktoren besteht, wodurch diese nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehen. Der wissenschaftliche Beirat hält es daher „bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise des Problems für unerlässlich, die Zinskosten in die Rechnung mit einzubeziehen“⁷⁸. Die Diskussion geht mehr um die Frage, was der Verzinsung zugrunde zu legen sei.

Die Forderungen aus Kreisen des Kraftverkehrs gehen dahin, nur für echte Neuinvestitionen Zinsen zu rechnen⁷⁹, die früheren Investitionen aber außer Acht zu lassen. Es sei unmöglich, die früheren Investitionen umgerechnet auf Geldwert von heute zu ermitteln und außerdem seien diese Investitionen ja garnicht im Hinblick auf den Kraftverkehr erfolgt und nicht von ihm veranlaßt worden. Dies trifft natürlich umso mehr zu, je weiter zurück die Investitionen liegen. Insoweit sie aber für den Kraftverkehr heute noch ein brauchbares Instrument für die Abwicklung irgendwelcher Transporte darstellen, ist es unerheblich, ob man bei den damaligen Investitionen an den Kraftverkehr dachte oder nicht. Der Verzicht auf ihre Einrechnung würde bedeuten, daß dem Kraftverkehr dieser Teil seiner zur Erzeugung von Transportleistungen benützten Apparatur von der öffentlichen Hand unentgeltlich, oder, besser gesagt, auf Kosten des Steuerzahlers zur Verfügung gestellt und durch diese Subvention der Wettbewerb verfälscht würde.

Dieser Tatbestand wird gewöhnlich als das Problem der „Legacy from the past“ bezeichnet⁸⁰. Man könnte ihn auch mit der Frage nach dem Übernahmewert schon bestehender Anlagen umschreiben. Bei der Erstellung einer Straßenbilanz zu einem beliebigen Zeitpunkt kann das schon vor diesem Zeitpunkt vorhandene Straßennetz natürlich nicht unberücksichtigt bleiben. Hier kann das Vorhandensein einer „Legacy from the past“ objektiv nicht bestritten werden, umstritten kann nur ihr Ausmaß sein. Schwierigkeiten ergeben sich dabei vor allem in der Umrechnung der früheren Investitionen auf brauchbare Gegenwartswerte, aus den Schwankungen des Geld-

⁷⁸ Wissenschaftlicher Beirat, a. a. O., S. 6. Ebenso bei: Eidg. Koordinierungskommission, a. a. O., S. 32 und Meyer, H. R.: Theorie und Praxis in der Verkehrspolitik, in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Alfred Ammon, Bern 1953, S. 279.

⁷⁹ Braunauer, Fritz: Volkswirtschaftliche Straßenkosten, in: Der Güterverkehr, 1955, H. 4, S. 105.

⁸⁰ Vgl. Meyer, H. R.: Die kostengerechte Fiskalbelastung des Motorfahrzeugverkehrs — ein aktuelles verkehrswirtschaftliches Problem, Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1950, H. 1, S. 58.

wertes und in dem Ansatz dessen, was von den ursprünglich investierten Beträgen als amortisiert abzusetzen ist, um zu dem zu übernehmenden Anlagerestwert zu gelangen.

Die Bestimmung des Gegenwertes kann nach Schmitt⁸¹ auf zwei Wegen geschehen, indem man entweder die in den einzelnen Jahren investierten Beträge auf Geldeinheiten von heute transponiert, oder, indem man vom Wiederbeschaffungswert der Anlagen ausgeht. Eine Reduktion dieses Betrages um schon amortisierte Teile der früheren Investitionen wäre nur möglich, wenn der Kraftverkehr über die Ersatzinvestitionen hinaus mit seinen Abgaben einen Überschuß erzielt hätte. Dies sei aber nach den bisherigen Ermittlungen nicht der Fall gewesen.

Auch der wissenschaftliche Beirat gibt in seinem Gutachten keine solchen Amortisationen an. Er geht von einem geschätzten Wiederbeschaffungswert aller Straßen von 35 000 Mio. DM aus⁸². Für die Berechnung der Zinsen werden von diesem Betrag die Kriegsschäden und der Nachholbedarf der Straßen in Höhe von 5 000 Mio. DM abgesetzt, sodaß schließlich der Verzinsung ein Betrag von 30 000 Mio. DM zugrunde gelegt wird. Ein Vergleich der heutigen Lage am deutschen Kapitalmarkt mit derjenigen der Zwischenkriegszeit, als eine marktmäßige Zinsbildung bestand, läßt es den Beirat sodann gerechtfertigt erscheinen, eine Verzinsung von 6 % zu fordern. Dieser Zinssatz erscheine eher zu niedrig als zu hoch, da die Investitionsnotwendigkeiten aller Wirtschaftszweige noch gewaltige Ansprüche an den Kapitalmarkt erwarten ließen. Eine Verzinsung von 6 % würde einen Zinsbetrag von 1,8 Mrd. für das investierte Kapital ergeben.

Zusammen mit Soll-Unterhaltungskosten von 400 Mio. und Soll-Erneuerungskosten von 875 Mio. DM belaufen sich damit die jährlichen Straßenkosten auf 3 075 Mio. DM. Dazu kommen noch die Kosten für die Verkehrspolizei in Höhe von 100 Mio. DM. Von diesen Beträgen ist nun der dem Kraftverkehr anzulastende Anteil zu ermitteln.

Die Straßen sind als öffentliche Wege Sachen in Gemeingebrauch. Neben dem Kraftverkehr dienen sie ebenso dem Verkehr von Fuhrwerken, Radfahrern und Fußgängern und sie haben dazu auch zahlreiche Leitungen aufzunehmen. Dem Sondergebrauch des Kraftwagens ist deshalb nur ein Teil der gesamten Straßenkosten anzulasten⁸³.

⁸¹ Vgl. a. a. O., S. 400.

⁸² Wissenschaftlicher Beirat, a. a. O., S. 16.

⁸³ Es muß allerdings gesagt werden, daß der Gemeingebrauch der Straßen durch den ständig steigenden Kraftverkehr einen sinkenden Umfang aufweist (Gefährdung von Leib und Leben, Abgase, Lärm). Metzger fordert deshalb als Kompensation der durch das Vorherrschen des Kraftverkehrs verursachten Entwertung des Gemeingebrauchs die volle Übernahme der Straßenkosten durch den Kraftverkehr. Radfahrer und Fußgänger könnten ohnehin als Zusatzverkehr mit ganz geringem Kostenanteil angesehen werden. Vgl. Metzger, Robert: Die Gleichbehandlung der Verkehrsmittel durch den Staat, Schweiz. Archiv für

Bei der Ermittlung der dem Straßenverkehr anlastbaren Straßenkosten stehen sich im wesentlichen zwei Prinzipien gegenüber: Das Benützungsprinzip einerseits und das Kausalitätsprinzip andererseits. Sie werden von der Eidgenössischen Kommission für die Koordinierung des Verkehrs folgendermaßen umschrieben⁸⁴: „Unter dem Benützungsprinzip versteht man die Berechnungsmethode, nach der alle Straßenkosten auf die verschiedenen Straßenbenützer (Kraftfahrzeuge, Fuhrwerke, Radfahrer und Fußgänger) je nach dem Grad, in dem sie die Straße in Anspruch nehmen, aufgeteilt werden. Bei Anwendung dieses Prinzips hat jeder einzelne Kraftfahrzeughalter oder der Kraftfahrzeugverkehr als Ganzes jenen Beitrag an die Straßenkosten zu leisten, der dem Ausmaß der Benützung der Straße im Vergleich zu den übrigen Kategorien von Straßenbenützern entspricht. Der Beitrag für die Inanspruchnahme der Straße ist so festzusetzen, daß sämtliche Straßenkosten gedeckt sind, wenn jeder Straßenbenützer oder jede Kategorie von Straßenbenützern den auf sie entfallenden Anteil tatsächlich bezahlen würde.

Nach dem Kausalitätsprinzip werden dem Kraftfahrzeugverkehr jene Kosten angelastet, die durch sein Hinzukommen zum übrigen bereits bestehenden und noch vorhandenen Straßenverkehr entstanden sind. Man geht dabei von der Voraussetzung aus, daß das Straßennetz zum großen Teil schon vor dem Aufkommen des Kraftverkehrs bestanden habe und auch heute noch notwendig wäre, selbst wenn es keinen Motorfahrzeugverkehr gäbe. Durch das neue, rasche Verkehrsmittel ergab sich aber die Notwendigkeit, die Straßen auszubauen, insbesondere sie zu verbreitern und mit Belägen zu versehen. Alle Kosten, die neu entstanden sind, weil die Straßen für den Kraftwagen ausgebaut wurden, sowie die zusätzlichen Unterhaltungskosten sind nach dem Kausalitätsprinzip dem Kraftverkehr anzurechnen“.

Nach dem Kausalitätsprinzip geht man also bei der Beantwortung der Frage, für welchen Teil der Straßenkosten der Kraftverkehr aufzukommen habe, von der Überlegung aus, der Kraftverkehr müsse auf alle Fälle jene Kosten übernehmen, die er der öffentlichen Hand unmittelbar verursache, die also als Mehrkosten für das Straßenwesen infolge des Kraftverkehrs anzusehen sind. Es handelt sich um eine Zusatz- oder Grenzkostenrechnung. Diese berücksichtigt aber nur diejenigen Kosten, die über die Kosten hinausgehen, die auch ohne Kraftverkehr entstehen würden. Dieser Kostenanteil ist deshalb als das Minimum anzusehen, das der Kraftverkehr zu tragen hat. Nun hängt der Kraftverkehr aber vom anderen Teil der Straßenkosten ebensosehr ab wie von dem von ihm verursachten Teil. Obwohl nicht von ihm verursacht, kommen ihm diese Straßen-

Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1947, H. 3, S. 260. Auch Schmitt: a. a. O., S. 402, ist der Auffassung, daß man aus der Beeinträchtigung des Gemeingebruchs einen zusätzlichen Kostenanteil des Kraftverkehrs ableiten könne, der dazu verwandt werden solle, für den Gemeingebruch so weit als möglich Ausweicheinrichtungen zu schaffen.

⁸⁴ Eidg. Koordinierungskommission, a. a. O., S. 34.

ausgaben doch zugute. (Z. B. Beseitigung von Schäden aus Witterungseinflüssen). Bei einer vollständigen Kostenrechnung muß der Kraftverkehr auch an diesem anderen Kostenanteil in gewissem Umfang partizipieren, er hat also nicht nur seine Grenzkosten zu tragen, sondern muß sich auch noch an den Gemeinkosten oder Bereitschaftskosten der öffentlichen Hand beteiligen. Denn bei echter Kausalität müßte es ja so sein, daß die nicht vom Kraftverkehr verursachten Kosten vom übrigen Straßenverkehr verursacht sind. Das ist aber nicht der Fall. Eine reine Belastung mit den Grenzkosten nach dem Kausalitätsprinzip ist daher auch mit der Forderung nach Selbsterhaltung und Eigenwirtschaftlichkeit nicht zu vereinbaren. Im Begriff der Selbsterhaltung ist ja insbesondere die volle finanzielle Verantwortung für die zur Produktion von Verkehrsleistungen notwendigen Anlagen eingeschlossen. Zur wirtschaftlichen Erscheinung des Kraftverkehrs gehört also notwendig auch ein Teil der festen, verkehrsunabhängigen Straßenkosten.

Die Entscheidung zur Anwendung des einen oder anderen Prinzips ist weitgehend eine Ermessensfrage und liegt letzten Endes bei den politischen Instanzen. Es scheint uns aber, daß bei der Berechnung des Gesamtanteils des Kraftverkehrs an den gesamten Straßenkosten die Anwendung des Benützungsprinzips von Vorteil ist, während bei der Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Fahrzeugkategorien das Kausalitätsprinzip geeignet erscheint.

Der wissenschaftliche Beirat geht vom Benützungsprinzip aus und schätzt den Anteil des Kraftverkehrs auf 70 %⁸⁵. Der Kraftverkehr wendet sich natürlich dagegen, daß hier mit Schätzungen gearbeitet wird und betont, daß besonders der Anteil früherer Jahre niedriger liege. Dem ist entgegenzuhalten, daß es sich hier nur um einen Durchschnittswert aus Vergangenheit und Zukunft handeln kann, indem dem niedrigeren Anteil früherer Jahre der höhere Anteil zukünftiger Jahre entgegensteht, für die der gleiche prozentuale Anteil gerechnet wird, obwohl die kommenden Straßenaufwendungen fast ausschließlich durch den Kraftverkehr bedingt sind. Auch scheint es der Natur der Sache nach unmöglich, eine exakte Zahl zu errechnen, denn „these benefits being produced jointly, the share of the joint costs to be borne by each beneficiary cannot be determined objectively, but must be decided through the exercise of judgement“⁸⁶.

Wendet man den Satz von 70 % auf die Seite 46 genannten Zahlen für Zins-, Unterhaltungs- und Erneuerungskosten in der

⁸⁵ a. a. O., S. 19. Der Beirat zieht zum Vergleich die in gleicher Richtung liegenden Untersuchungen verschiedener Länder heran, die zwischen einem Anteil von 66 und 85 % für das gesamte Wagnetz schwanken. Die Eidg. Koordinierungskommission gibt der Berechnung nach dem Kausalitätsprinzip den Vorzug und kommt für den Zeitraum von 1925—1949 auf einen Anteil von 58,5 %, betont aber, daß der Rechnung nach dem Kausalitätsprinzip eine Tendenz zur Steigerung des prozentualen Anteils innewohnt und deshalb der Unterschied zu höheren Belastungsquoten nicht allzu bedeutend sei.

⁸⁶ Bigham and Roberts: a. a. O., S. 631.

Höhe von insgesamt 3,075 Mrd. DM an, so ergibt sich ein Betrag von rund 2 150 Mio. DM. Dazu kommen noch die Polizeikosten von 100 Mio. DM, die dem Kraftverkehr voll anzulasten sind, sodaß sich schließlich ein Wegekostensoll des Kraftverkehrs von jährlich rund 2 250 Mio. DM ergibt.

Es stellt sich nun weiter die Frage, wie dieser Anteil des Kraftverkehrs an den Straßenkosten auf die einzelnen Fahrzeugkategorien gerechterweise verteilt werden soll. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es eines gewissen objektiven Maßstabes, nach dem die Verteilung vorgenommen werden kann. Als solcher werden heute allgemein die geleisteten Bruttotonnenkilometer benutzt. „In diesem Maßstab ist alles enthalten, was im Zusammenhang mit der Straßenbeanspruchung durch das Motorfahrzeug praktisch ins Gewicht fällt: Nutzleistungen und Leerfahrten, Jahresleistungen nach Wagenkilometern, Gewicht und Breite der Fahrzeuge, Auslastung und nicht zuletzt der für die Straßenabnutzung wichtige Achsdruck. Die Bruttotonnenkilometerleistungen drücken die verkehrswirtschaftliche und verkehrstechnische Intensität der Straßenbeanspruchung aus und sind daher auch für die Straßenbreite und die Platzbeanspruchung auf der Straße von entscheidender Bedeutung“⁸⁷. Wenn auch die zugrundeliegenden physikalischen Zusammenhänge noch nicht ganz geklärt scheinen, so trägt dieser Maßstab doch auch besonders der allgemein acceptierten Tatsache Rechnung, daß die großen und schweren Fahrzeuge höhere Kosten verursachen und deshalb auch entsprechend stärker zu belasten sind. So geht auch der Wissenschaftliche Beirat „trotz mancher Bedenken“ von einer Zulastung nach Maßgabe der jährlich gefahrenen Bruttotonnenkilometer, als einer „sinnvollen und hinreichend einfachen Kostenverteilung“ aus.

Haben wir bisher die Kostenseite des Straßenverkehrs betrachtet, so muß nun untersucht werden, in welchem Ausmaß der Kraftverkehr durch Finanzleistungen zur Deckung der Kosten beiträgt. Diese Abgaben sind solange als Kostendeckung aufzufassen, als sie nicht das Straßenkostensoll des Kraftverkehrs überschreiten. Weiter stellt sich die Frage, welche Steuern auf das Wegekostensoll des Kraftverkehrs anzurechnen sind.

Bei der Betrachtung der finanzökonomischen Beziehungen des Kraftverkehrs zum Staat hat man sich an die Grundlagen zu halten, die für die Beurteilung eines jeden Wirtschaftszweiges gelten, umso mehr, als ja der Kraftverkehr längst den Stand einer „mature industry“ erreicht hat und deshalb auch an ihn wirtschaftsübliche

⁸⁷ Meyer, H. R.: a. a. O., S. 69. Vgl. auch: Leibbrand, Kurt: Die anteiligen Fahrbahnkosten des Straßenverkehrs, Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1951, H. 3, S. 327, Bigham and Roberts, a. a. O., S. 632: „The measure most frequently employed is gross ton-miles, which reflects the weight of the vehicle and its contents and the mileage traversed. This criterion implicitly recognizes the greater cost responsibility of the large and heavy commercial vehicles, although it does not assign to them any specific incremental costs“.

Maßstäbe anzulegen sind. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich die Finanzleistungen des Kraftfahrzeugverkehrs wie folgt gliedern⁸⁸:

1. Nicht-spezifische Leistungen wie Einkommens-, Körperschafts-, Gewerbe- und Beförderungssteuer (Umsatzsteuer) und auch Zölle treffen die Wirtschaft ganz allgemein. Was aber für den Kraftverkehr keine spezifische, sondern eine wirtschaftsübliche Leistung darstellt, ist grundsätzlich auch nicht mit der Straßenrechnung in Verbindung zu bringen.
2. Spezifische Finanzleistungen werden über die wirtschaftsüblichen Leistungen hinaus getragen und stellen deshalb eine Sonderlast des Kraftverkehrs dar:
 - a) Straßenbeiträge sind die vom Kraftverkehr im Ausmaß seiner anteiligen Straßenkosten zu erbringenden Leistungen. Sie haben lediglich den spezifischen Charakter der Kostendeckung.
 - b) Spezifische Fiskalleistungen des Kraftverkehrs können nur über die wirtschaftsübliche Belastung und über die Deckung der anteiligen Straßenkosten hinaus entstehen.

Auch Neumark⁸⁹ trennt scharf zwischen Fiskalbelastung und Kostendeckung. Steuern vom Kraftfahrzeugbesitz und -gebrauch seien nur insoweit zu erheben, als sie, wie jede moderne Steuer, zur Erfassung einer anderweitig nicht (oder nicht zulänglich) getroffenen Leistungsfähigkeit erforderlich sind. Eine Bemessung dieser Abgaben nach der Größe der dem Kraftverkehr zuzurechnenden Straßenkosten sei aber ebensowenig zu rechtfertigen wie eine Zweckbindung ihres Ertrages; dieser sei, genau wie die anderen vom Motorfahrzeugbesitzer erhobenen Abgaben, also Einkommens-, Gewerbe-, Vermögenssteuer usw., als Beitrag zu den allgemeinen öffentlichen Ausgaben dem Staatsbudget zuzuführen. Zweitens habe aber die Heranziehung des Kraftverkehrs zur Deckung der durch ihn verursachten Straßenkosten durch spezielle Kostenbeiträge zu erfolgen. Diese müßten, im Gegensatz zu den vorerwähnten Steuern, ertragsgebunden sein. Die Feststellung der Gesamthöhe dieser Kostenbeiträge habe ihrem Zweck entsprechend so zu erfolgen, daß die Beiträge zur Deckung derjenigen Straßenkosten ausreichen, die dem Kraftverkehr zuzurechnen sind. Dabei seien die obenerwähnten Steuern, da sie ja lediglich nach allgemeinen Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten erhoben werden, außer Betracht zu lassen.

Im Gegensatz zu dieser Auffassung ist die Praxis heute sehr geneigt, die Kraftfahrzeugsteuern voll als Straßenbeitrag zu rechnen und auch aus besteuierungspsychologischen Erwägungen heraus Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip zuzulassen. So faßt der Wissenschaftliche Beirat die Kraftfahrzeugsteuer als echte Sonder-

⁸⁸ Zahnd, Roger: Zur Methode der Straßenrechnung in der Schweiz, Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1955, H. 1, S. 135.

⁸⁹ Neumark, Fritz: Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1948, H. 3, S. 218.

belastung des Kraftwagens auf und bringt sie voll in Anrechnung ⁹⁰. Die Mineralölzölle dagegen werden nicht angerechnet, da sie reine Schutzzölle für die einheimische Mineralölerzeugung darstellen. Der vom Kraftverkehr aufgebrachte Teil der Mineralölsteuer wird voll angerechnet. Für das Rechnungsjahr 1953/54 ergibt sich dann folgende Rechnung für die Sonderbelastung des Kraftwagens ⁹¹:

Mineralölsteuer	440 Mio. DM
Kraftfahrzeugsteuer	500 Mio. DM
	940 Mio. DM

Die tatsächlichen Ausgaben für das Straßenwesen betrugen im Jahre 1953 1 500 Mio. DM, davon sind dem Kraftwagen anzulasten:

70 % von 1 400 Mio. DM	980 Mio. DM
100 % von 100 Mio. DM Polizeikosten	100 Mio. DM
	1 080 Mio. DM
Vom Kraftwagen nicht gedeckt	140 Mio. DM
dazu der jährliche Zinsendienst	1 260 Mio. DM
	1 400 Mio. DM
Vom Kraftwagen zusätzlich zu decken	1 400 Mio. DM

Nach dieser Rechnung weist der Kraftverkehr in der Deckung seiner anteiligen Kosten ein gewaltiges Defizit auf. Wollte man den Kraftverkehr zur vollen Deckung dieses Defizites heranziehen, so wären die entsprechenden Abgaben natürlich im Sinne unserer obigen Ausführungen als Kostenbeiträge anzusehen und müssten deshalb ertragsgebunden sein. Außerdem ist in Betracht zu ziehen, daß, wenn die Festsetzung einer an sich zur vollen Kostendeckung erforderlichen Beitragshöhe eine aus gesamtwirtschaftlichen oder meta-ökonomischen Gründen nicht erwünscht erscheinende Drosselung des Kraftverkehrs bewirken würde, eine entsprechende Ermäßigung der Beiträge gerechtfertigt erscheint. Bei der Betrachtung der Wettbewerbslage zweier Verkehrsmittel unter dem Gesichtspunkt des Eigenwirtschaftlichkeitsgrades aber muß das genannte Defizit des Kraftverkehrs voll berücksichtigt werden.

Unter dem Wettbewerbsgesichtspunkt ergibt sich weiter auch die Frage, wie die einzelnen Fahrzeugkategorien, und unter diesen besonders die die Bahn konkurrenzierenden, ihren Anteil an den Kosten decken. Dabei ergibt sich für die Bundesrepublik für die Zeit vor Juni 1955, daß der nach dem Hubraum besteuerte Personenwagen ungleich höher mit Kraftfahrzeugsteuer belastet war als die Lastwagen, bei denen die Steuer nach dem Eigengewicht bemessen wurde und sich zudem mit steigendem Gewicht sprunghaft ermäßigte. Die Besteuerung der Lastwagen betrug 45.— DM je 200 kg bis zu 2 400 kg, für das darüber hinaus gehende Gewicht ermäßigte sie sich um $\frac{2}{3}$ auf 15.— DM je 200 kg. Diese Steuerdegression mit steigendem Eigengewicht begünstigte die Anschaffung und Produk-

⁹⁰ Für unseren speziellen Gesichtspunkt des Wettbewerbes zwischen Eisenbahn und Kraftwagen ist es jedoch weniger wichtig, ob der Staat die Abgaben als Sonderabgaben und ertragsgebunden oder nicht ansieht. Hier ist entscheidend, daß sie in ihrer Höhe geeignet sind, den Kraftwagen an seine objektiven Selbstkosten anzunähern und so die Gewichte im Wettbewerb auszugleichen.

⁹¹ Wissenschaftlicher Beirat, a. a. O., S. 20.

tion von immer schwereren Fahrzeugen und verschaffte ihnen einen künstlichen Wettbewerbsvorteil. Außerdem läuft sie dem Grundsatz der Belastung nach dem Anteil an der Straßenbenützung und -abnützung entgegen. Diese unterschiedliche Belastung und die Begünstigung der schweren Fahrzeuge durch die Kraftfahrzeugsteuer wurde auch nicht durch die Mineralölsteuer ausgeglichen. Obwohl diese auf den ersten Blick die geborene Wegekostensteuer für den Kraftverkehr zu sein scheint, da sie sich mit dem Ausmaß der Fahrleistung und der Straßenbeanspruchung verändert, wurde dieser Zusammenhang dadurch empfindlich abgeschwächt, daß der Kraftstoffverbrauch eines Personenwagens je Bruttotonnenkilometer etwa das Dreifache desjenigen eines 5 t Lastwagens mit Dieselantrieb beträgt. So kam es, daß z. B. ein Volkswagen je Bruttotonnenkilometer an Mineralölsteuer 21 mal soviel zu tragen hatte wie ein 24 t Lastzug⁹². Der Unterschied entstand durch die verschiedene Belastung von Benzin und Dieselöl durch die Mineralölsteuer, jene lag 1953 um 70 % über der des Dieselöls. Diese Begünstigung des Dieselmotors verschaffte den dieselmotortriebenen Fahrzeugen einen Vorsprung, und zwar auf Kosten der Personen- und Vergaserwagen. Durch das 1955 erlassene Verkehrsfinanzgesetz haben diese Verhältnisse eine grundlegende Veränderung erfahren, worauf bei der Betrachtung dieses Gesetzes im Rahmen der Verkehrspolitik noch näher einzutreten ist.

Zweck der vorstehenden Betrachtung war es, den Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Kraftverkehrs festzustellen. Wir kamen zum Ergebnis, die Eigenwirtschaftlichkeit sowohl des Kraftverkehrs insgesamt wie auch derjenigen der schweren Fahrzeugkategorien sei unbefriedigend. Beide tragen ihre anteiligen Fahrbahnkosten nicht in vollem Umfang. Der gesamte Kraftverkehr schloß im Rechnungsjahr 1953/54 mit einem Defizit von 1 400 Mio. DM ab. Es besteht also im Gegensatz zur Bundesbahn, die grundsätzlich zur Tragung aller ihrer Kosten verpflichtet ist, ein gewaltiger Unterschied im Eigenwirtschaftlichkeitsgrad. Dieser bleibt auch bestehen, wenn man die jährlichen Defizite und die Steuervergünstigungen der Bahn in Betracht zieht, denn dann müssen ihr auf der anderen Seite die gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten gutgeschrieben werden. Für den Vergleich der Wettbewerbslage bleibt die Tatsache bestehen, daß der Kraftverkehr begünstigt erscheint, indem er seine Wegekosten nicht deckt, während die Bundesbahn im Wettbewerb neben ihrem hohen Selbsterhaltungsgrad noch durch besondere Lasten behindert ist.

III. Der Markt

Nachdem wir festgestellt haben, dass für die einzelnen Verkehrsmittel unterschiedliche Wettbewerbsausgangslagen bestehen, gehen wir nun dazu über, das Verhalten der Verkehrsträger auf dem Markt näher zu betrachten.

Der Verkehrsmarkt ist stark differenziert. Es sind verschiedene Objekte in verschiedenen Mengen zwischen verschiedenen Orten zu

⁹² Schmitt, A.: a. a. O., S. 409.

verschiedenen Zeiten mit verschiedener Geschwindigkeit und verschiedener Pfléglichkeit zu befördern. Diesen Aufgaben stehen Verkehrsunternehmungen unterschiedlicher Technik und GröÙe gegenüber, die vielfach die gleichen Leistungen, aber in verschiedener Kombination und zu mehr oder minder differierenden Kosten vollbringen. Entsprechend dieser Differenzierung weist der Verkehrsmarkt eine Vielfalt von Marktformen auf.

1. Die Marktformen

Die Marktformen im Verkehrswesen sind meist kompliziert und unvollkommen; der Verkehrsmarkt weist zahlreiche sachliche, örtliche und personelle Präferenzen auf. Im Ganzen wird das Bild des Verkehrsmarktes in der Bundesrepublik gegenwärtig beherrscht durch ein Teilmonopol der Eisenbahn und durch eine ständig wachsende Individualisierung im Straßenverkehr.

Als Teilmarkt bietet der Eisenbahnmarkt in Deutschland trotz der kleinen Einstreuungen von Privatbahnen eindeutig das Bild eines Angebotsmonopols, allerdings mit stark differenziertem Angebot und einer weiteren Aufsplitterung des Marktes von der Nachfrage her, indem sich auch hier der Wandel zum Käufermarkt vollzogen hat. Der Markt des Kraftwagenverkehrs weist im Güterverkehr je nach Nah- oder Fernverkehr unterschiedliche Züge auf. Im Nahverkehr wird man generell wohl von vollständiger Konkurrenz sprechen können. Daneben können natürlich lokale Märkte Oligopolcharakter aufweisen. Auch sind die verschiedenen Präferenzen gerade auf diesem Markt aus zahlreichen Gründen besonders stark. Im Güterfernverkehr konkurriert zwar eine große Zahl von Anbietern miteinander, der Markt zerfällt aber in viele Teilmärkte und zudem steht ein großer Teil der kleinen Lastzugbesitzer in verlagssystemartiger Abhängigkeit von den Spedituren, so daß wohl vom vollständigen Wettbewerb über das Teiloligopol bis zum Oligopol alle Marktformen vorhanden sein dürften.

Bei der Darstellung der Marktformen im Verkehr gehen wir aus von Stackelbergs Schema der neun verschiedenen Typen der vollkommenen Marktformen⁹³:

Nachfrage Angebot			
	viele	wenige	einer
viele	Vollständige Konkurrenz	Nachfrageoligopol	Nachfrage-monopol
wenige	Angebotsoligopol	Zweiseitiges Oligopol	Beschränktes Nachfragemonopol
einer	Angebotsmonopol	Beschränktes Angebotsmonopol	Zweiseitiges Monopol

⁹³ Stackelberg, H. v.: a. a. O., S. 235.

Wenn wir dieses Schema auf den Verkehrsmarkt anwenden, dann können wir uns ohne allzu große Vergrößerung auf die erste Spalte beschränken, die viele Nachfrager den verschiedenen Arten des Angebotes gegenüberstellt. Dabei ist aber innerhalb der Nachfrage eine weitere Differenzierung notwendig, denn die Nachfrage nach Transportleistungen tritt für die verschiedenartigsten Güter und die unterschiedlichsten Entfernungen auf. Indem wir daher die Güter dem geltenden Tarifsystem gemäß in Rohstoffe, Halbfabrikate und Fertigwaren und die Entfernungen in nahe, mittlere und weite Verbindungen einteilen, soll versucht werden, die hauptsächlichsten Marktformen an Hand eines Schemas darzustellen:

Nachfrage		Angebot	
Güter	Verbindungen	Verkehrsträger	Marktformen
Rohstoffe (untere Tarifklasse)	Weite Entfernungen im Einzugsbereich der Binnenschifffahrt	Eisenbahn Binnenschifffahrt	Angebots- oligopol
	Weite Entfernungen nicht im Einzugs- bereich der Binnenschifffahrt	Eisenbahn	Angebots- monopol
	Mittlere Entfernungen in günstigen Verbindungen als Rückfracht	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr	z. T. Angebots- monopol z. T. Angebots- oligopol
	Nahe Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr	Vollständige Konkurrenz
Halb- fabrikate (mittlere Tarifklasse)	Weite Entfernungen in günstigen Verbindungen (mit Rückfracht)	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr	Angebots- oligopol
	Weite Entfernungen in ungünstigen Verbindungen (keine Rückfracht)	Eisenbahn	Angebots- monopol
	Mittlere Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr Werkverkehr	z. T. Angebots- oligopol z. T. vollständige Konkurrenz
	Nahe Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr Werkverkehr	Vollständige Konkurrenz

Nachfrage		Angebot	
Güter	Verbindungen	Verkehrsträger	Marktformen
Fertig- waren (obere Tarifklasse)	Weite Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr	Angebots- oligopol
	Mittlere Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr Werkverkehr	z. T. Angebots- oligopol z. T. vollständige Konkurrenz
	Nahe Entfernungen	Eisenbahn gewerblicher Kraftverkehr Werkverkehr	Vollständige Konkurrenz

Diese Marktformen dürften den Tendenzen der Wirklichkeit weitgehend entsprechen, zumal auch der früher betrachteten technischen und betrieblichen Eigenschaften von Eisenbahn und Kraftwagen wegen. Ausnahmen und Mischformen sind natürlich jederzeit möglich, so kommt es z. B. vor, daß auch der Kraftwagen unter gewissen Bedingungen Rohstoffe über weite Entfernungen befördert.

2. Angebot und Nachfrage

Die kurze Betrachtung des Verkehrsmarktes hat uns schon gezeigt, daß dieser Markt sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite eine große Mannigfaltigkeit aufweist; das Angebot in der Vielzahl der angebotenen Transportleistungen und der Unterschiedlichkeit dieser Leistungen bei den einzelnen Verkehrsmitteln, die Nachfrage in ihrer atomistischen Zersplitterung und der Differenzierung nach Gütern und Entfernungen. Zieht zunächst die Angebotsseite infolge ihrer besseren Überschaubarkeit und Konstanz die Aufmerksamkeit auf sich, so bedarf doch ebenso die Nachfrage, die nicht nur dem steten Wechsel des Wirtschaftslebens, sondern auch der Individualität der einzelnen Verkehrsbedürfnisse unterworfen ist, einer näheren Betrachtung.

Vom Idealzustand des Gleichgewichtes zwischen Angebot und Nachfrage ist man heute weit entfernt. Die Störung des Gleichgewichtes geht dabei besonders von der Angebotsseite aus, wo der technische Fortschritt in dem neuen Verkehrsmittel Kraftwagen einen dynamischen Faktor entstehen ließ, der die in einem Jahrhundert geschaffene Struktur des Angebotes umstieß und durch die Weckung neuer Verkehrsbedürfnisse eine neue Nachfragestruktur schuf. Das Ergebnis war eine ständig fortschreitende Individualisierung des Angebotes und der Nachfrage.

Die weitgehende Freiheit des Kraftwagens erlaubt es ihm, sich der Bedienung des Verkehrsbedarfes überall dort zu entziehen, wo er im Wettbewerb mit anderen Verkehrsmitteln nicht erfolgreich bleiben kann. Das heißt, er konzentriert sein Angebot auf jene Gebiete, in denen er mit einer starken Nachfrage rechnen kann. Er trägt damit in gewissem Umfang den besonderen Eigenheiten der Verkehrsnachfrage durchaus Rechnung, denn diese weist in ihrem Umfang in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Struktur der Orte und Landschaften große Unterschiede auf. So beträgt das spezifische Verkehrsbedürfnis in Tonnen je Einwohner und Jahr im Überland- und Ferngüterverkehr in Deutschland:

- 1—2 t in kleinbäuerlich landwirtschaftlichen Gebieten,
- 4—5 t in gemischt landwirtschaftlich-industriellen Gebieten,
- 6—8 t in vorwiegend industriellen Gebieten⁹⁴.

In industriellen Gebieten ist damit das spezifische Verkehrsbedürfnis 608 mal größer als in landwirtschaftlichen Gebieten oder auf dem flachen Land. Berücksichtigt man ferner, daß die Bevölkerungsdichte, gemessen an den auf 1 km² entfallenden Einwohnern, in großstädtischen Gebieten 30 mal so groß ist als auf dem flachen Land, so ist die auf 1 km² entfallende Verkehrsmenge in großstädtischen Räumen durchschnittlich 200 mal so groß als in rein landwirtschaftlichen Gebieten. Dazu kommt, daß nach dem Massengesetz des Verkehrs die Transportkosten pro Verkehrsleistungseinheit mit steigender Verkehrsdichte abnehmen. Es ist also ganz natürlich, wenn sich privatwirtschaftlich orientierte Verkehrsmittel auf solche einnahmegünstigen Gebiete mit starker, gut zahlender Nachfrage, konzentrieren. Nur darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass sie diese Freiheit gegenüber dem öffentlichen Verkehrsmittel begünstigt, das infolge seiner Verpflichtung zu gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung seine Transportleistungen in genügendem Ausmaß und trotz höherer Selbstkosten zu gleichen Preisen auch in den wirtschaftsschwachen Gebieten anbieten muß.

Weitere Besonderheiten der Verkehrsnachfrage liegen darin, daß neben der Ungleichheit in der regionalen Verteilung der Verkehrsbedarf mit der Zunahme der Transportweiten abnimmt und die Verkehrsbeziehungen häufig unpaarig auftreten. Der letztere Umstand äußert sich z. B. darin, daß Gebiete mit großen Mengen an Bodenschätzen vorwiegend Massengut versenden und hochwertiges Gut empfangen, während Gebiete mit entwickelter Fertigwarenindustrie hochwertiges Gut versenden und Rohstoffe als Massengut empfangen. Mengen- und gewichtsmäßig überwiegt dabei stets das Massengut der Rohstoffe das verhältnismäßig geringe Gewicht der Fertigwaren. Die Verkehrsströme sind deshalb ungleich stark und unpaarig, denn dem Hinstrom entspricht selten der Rückstrom. So entfallen beispielsweise vom gesamten Güterverkehr Württembergs 70 % auf den Empfang und 30 % auf den Versand, indem ihm die

⁹⁴ Vgl. Pirath, C.: Die verkehrswirtschaftlichen Tatbestände und die Neuordnung im Verkehrswesen, Schweiz. Arch. f. Verkw. u. -pol. 1952, H. 1, S. 3.

Rohstoffe des Ruhrgebiets zufließen und die eigenen Fertigwaren versandt werden. Das Angebot hat diesen Eigenheiten der Nachfrage Rechnung zu tragen. Ein privatwirtschaftlich arbeitendes Verkehrsmittel wird sich dabei natürlich den Ungleichmäßigkeiten der Verkehrsbeziehungen zu entziehen versuchen, indem es sein Angebot an Verkehrsleistungen in beiden Richtungen gleich bemißt, um möglichst eine volle Ausnutzung durch zahlende Last zu erhalten. Es wird also nur die paarigen Verkehrsströme bedienen, während der nur in einer Richtung fließende Verkehr auf Grund der Beförderungspflicht vom öffentlichen Verkehrsmittel bedient werden muß, unabhängig davon, ob es dabei eine 100 prozentige oder nur eine 20 prozentige Ausnutzung seines Verkehrsapparates erzielt.

Allgemein kann gesagt werden, daß die Nachfrage nach Verkehrsleistungen sich aus der Nachfrage nach Gütern ergibt, denn die Güter werden ja nicht des Transportes wegen, sondern nur deshalb befördert, weil sie am Bestimmungsort nachgefragt werden. Damit überträgt sich auch die Nachfrageelastizität der Güter auf die Nachfrage nach Verkehrsleistungen. Ist die Nachfrage nach einem Gut elastisch oder unelastisch, so wird auch die Nachfrage nach den in Frage kommenden Verkehrsleistungen elastisch oder unelastisch sein. Dabei ist die Nachfrage nach Verkehrsleistungen aber von zwei Größen abhängig, nämlich einmal vom Preis des Gutes und daneben vom Beförderungspreis. Steigt bei elastischer Nachfrage nach dem Gut der Preis des Gutes, so wird trotz gleichem Beförderungspreis neben der Nachfrage nach dem Gut auch die Nachfrage nach Beförderungsleistungen zurückgehen. Die gleiche Wirkung hat aber auch eine Erhöhung des Beförderungspreises, indem sich, wenn nicht anderweitig kompensierbar, die höheren Beförderungskosten im Preis ausdrücken. Unter Konkurrenz und bei konstanten Kosten wird dies in der Regel der Fall sein, zumindest „in the long run“. Schwankungen in der Nachfrage nach Verkehrsleistungen können sich also sowohl aus Änderungen der Güterpreise als auch aus Änderungen der Beförderungspreise ergeben. Das Ausmaß der Schwankungen ist abhängig von der jeweiligen Elastizität der Nachfrage nach dem Gut, die auch die Elastizität der Nachfrage nach Transportleistungen bestimmt. Im Grenzfall könnte ein Gut, wenn seine Nachfrage genügend elastisch und die Erhöhung des Preises oder der Fracht groß genug wäre, ganz von der Beförderung ausgeschlossen werden, während bei genügend großer unelastischer Nachfrage auch eine noch so hohe Belastung mit Transportkosten die Beförderung nicht ausschließen würde.

Die Elastizität der Nachfrage nach Verkehrsleistungen der einzelnen Güter ist weitgehend davon abhängig, welchen Anteil die Transportkosten an ihrem Endpreis ausmachen. Bei billigen Massengütern ist dieser Anteil hoch, sie werden daher eher eine elastische Nachfrage aufweisen und entsprechend stark auf Änderungen der Transportpreise reagieren, während der Fall bei hochwertigen Endprodukten umgekehrt liegt. In der Regel wird die Nachfrageelastizität nach Verkehrsleistungen dann am geringsten sein:

- a) wenn kein gleichwertiges substitutives Verkehrsmittel vorhanden ist,
- b) wenn die Nachfrage nach dem Gut selbst unelastisch ist,
- c) wenn der Frachtpreis nur einen kleinen Anteil am Verkaufspreis ausmacht.

Was die Nachfrage nach den Verkehrsleistungen der einzelnen Verkehrsmittel anbetrifft, so ist festzustellen, daß hier im Güterverkehr der Wettbewerb der Verkehrsmittel untereinander nicht ohne Einfluß auf die Elastizität der Nachfrage geblieben ist. Besonders durch den Wettbewerb des Kraftverkehrs dürfte die Elastizität der Nachfrage nach Leistungen der Eisenbahn heute größer sein, als sie es zu Zeiten des Monopols war. Deshalb können heute oft schon Qualitätsunterschiede, Zeitersparnisse, geringere Verpackungskosten usw. die Wahl der Nachfrage zu Gunsten des Kraftwagens entscheiden. Der Haus—Haus-Verkehr mit seiner Vermeidung der Umladekosten fällt hier ins Gewicht. Auch ist es möglich, daß die nur psychologisch zu begründende Vorliebe für das individuelle Verkehrsmittel eine relativ unelastische Nachfrage nach seinen Leistungen entstehen läßt, die über die Preise nicht oder nur schwer zu beeinflussen ist.

Im Gegensatz zur Nachfrage ist das Angebot der Verkehrsmittel sehr unelastisch. Dies ist zunächst eine Folge der Kapitalintensität und der Fixkostenstruktur, hängt aber auch weitgehend damit zusammen, daß Schwankungen der Nachfrage nicht durch eine Produktion auf Lager ausgeglichen werden können. Produktion und Absatz fallen im Verkehr räumlich und zeitlich zusammen, die Kapazität ist identisch mit der Größe des Angebotes. Für die Eisenbahn kommt hinzu, daß ihr Angebot auf Spitzennachfragen zugeschnitten sein muß. Beim Kraftverkehr ist die Angebotselastizität des einzelnen Unternehmers ebenfalls gering, zumal wenn der Transport seine einzige Erwerbsquelle ist und ihm der nötige finanzielle Rückhalt fehlt, um sein Fahrzeug stillzulegen. Er wird also auch noch bei geringer Nachfrage fahren, bis ihn allenfalls der Konkurs aus dem Geschäft drängt. Durch diesen Ausschaltungsprozeß kann sich im Kraftverkehr als Ganzem aber gerade eine ziemliche Angebotselastizität ergeben. Über die Konzessionspflicht des Güterfernverkehrs kann überdies, wenn auch nur sehr langsam, das Angebot interventionistisch reguliert werden⁹⁵.

3. Die Preisbildung

Die Preise für die Verkehrsleistungen sind sehr vielfältig. Sie müssen auf der einen Seite der Mannigfaltigkeit der Nachfrage Rechnung tragen mit ihren vielen Arten von Gütern, Entfernungen und Elastizitäten, unterschiedlichen Anforderungen an Schnelligkeit und Sicherheit und ihrer verschiedenen regionalen Stärke. Auf der anderen Seite, vom Angebot aus gesehen, müssen die Preise sowohl

⁹⁵ Vgl. Meyer: a. a. O., S. 42.

die Selbstkosten der Unternehmung decken, dabei aber gleichzeitig auch das größtmögliche Ausmaß an Verkehr stimulieren. Daneben versucht noch der Staat durch seine Einflußnahme und Kontrolle über die Verkehrspreise allgemeine wirtschaftspolitische und soziale Ziele zu erreichen. Dies ganz besonders, wenn die Verkehrsunternehmen Eigentum des Staates sind.

In der Eisenbahn-Gütertarifbildung sind vor allem zwei Momente von grundlegender Bedeutung:

- a) die Kosten, die der Unternehmung aus der Produktion der Verkehrsleistung erwachsen,
- b) die Wertschätzung der Verkehrsleistung durch den Verfrachter.

Bestimmend für den Angebotspreis einer Verkehrsleistung sind zunächst die Kosten, die durch die Produktion der Verkehrsleistung entstehen. Charakteristisch für die Eisenbahn ist nun, wie wir früher gesehen haben, ihre Fixkostenstruktur. Innerhalb eines gegebenen Intensitätsmaximums bleiben die festen Kosten vom Verkehrsvolumen der Bahn unabhängig (vgl. S. 23 f.). Das hat zur Folge, daß mit zunehmendem Verkehrsvolumen die auf eine einzelne Verkehrsleistungseinheit entfallenden festen Kosten abnehmen und damit die Einheitskosten (Stückkosten) sinken, d. h., die Selbstkosten der einzelnen Verkehrsleistung nehmen mit der Zunahme der Zahl der Leistungen ab. Für die Tarifbildung ist diese Tatsache von größter Wichtigkeit. Es besteht hier eine Wechselwirkung, dergestalt, daß einerseits eine Zunahme des Verkehrs eine Erniedrigung der Selbstkosten und damit unter Umständen auch der Tarife möglich macht, andererseits aber die Vermehrung des Verkehrs gerade von niedrigen Tarifen abhängig ist. Die Eisenbahn wird also danach trachten müssen, durch möglichst niedrige Tarife eine möglichst große Verkehrsmenge anzuziehen. Die unterste Grenze des Tarifs wird dabei durch die Grenzkosten (marginal or out-of-pocket cost) gegeben, vermehrt um einen Beitrag zu den konstanten Kosten. Da die Grenzkosten diejenigen Kosten sind, die durch die betreffende Leistung entstehen und also ohne sie vermieden werden könnten, würde ein Verlust entstehen, läge der Preis darunter. Ein Nutzen für die Unternehmung entsteht aber erst dann, wenn der Frachtpreis die Grenzkosten der betreffenden Leistung überschreitet und so etwas zu den konstanten Kosten beiträgt. Mit der Anwendung von Frachtsätzen, die dergestalt zwischen den gesamten Stückkosten und den variablen Stückkosten liegen, kann natürlich nur bis zu dem Punkt gegangen werden, bei dem die Gesamtkosten der Unternehmung noch gedeckt werden. Denn würden alle Frachtsätze so angesetzt, daß wohl die variablen, nicht aber die gesamten Stückkosten gedeckt würden, so könnten auch bei steigendem Verkehrsvolumen die Gesamtkosten ungedeckt bleiben. Die bei der Anwendung von Frachtsätzen auf der Basis der Grenzkosten entstehende Differenz bis zur Höhe der gesamten Stückkosten muß deshalb von solchen Gütern ausgeglichen werden, deren Frachtpreis über den gesamten Stückkosten festgesetzt werden kann.

Eine solch unterschiedliche, von den jeweiligen Kosten der Verkehrsleistung abweichende Gestaltung der Tarife ist aber nur möglich, wenn verschiedene Elastizitäten der Nachfrage und damit verschiedene Nachfragepreise für Verkehrsleistungen bestehen. Die Nachfragepreise hängen ihrerseits ab von dem in Geld ausgedrückten Wert, den die angebotene Dienstleistung für den jeweiligen Verfrachter besitzt. Damit wird „the value of the service equivalent to the maximum demand price, or the highest rate that can be charged without destroying traffic“⁹⁶. Die Wertschätzung durch den Verfrachter bildet die obere Preisgrenze. Würde die Bahn für eine bestimmte Verkehrsleistung einen Frachtpreis fordern, der die Wertschätzung des Verfrachters übersteigt, so käme die Beförderung überhaupt nicht zustande. Ein Frachtpreis darf also wohl unter, niemals aber über dem höchsten Nachfragepreis liegen.

Die Wertschätzung einer Verkehrsleistung durch den Verfrachter hängt eng zusammen mit dem Gewinn, den er sich aus der Beförderung eines Gutes verspricht. Dieser wiederum ist abhängig von der Differenz zwischen dem Marktwert des Gutes an seinem Ursprungsort und demjenigen an seinem Bestimmungsort. Der Letztere ist aber seinerseits nicht zuletzt abhängig von der Höhe der Fracht, sodaß sich auch hier ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis ergibt: Die Wertschätzung der Verkehrsleistung durch den Verfrachter hängt ab vom Preisunterschied zwischen Ursprung- und Bestimmungsort, während das Ausmaß dieses Preisunterschiedes abhängig ist von der Höhe des Frachtpreises.

Die Wertschätzung der Verkehrsleistung durch den Verfrachter ist weiter abhängig vom Wert des zu befördernden Gutes und dem Anteil der Transportkosten am Verkaufspreis des Gutes. Merkert⁹⁷ sagt dazu: „Nutzen und Wert der Verkehrsleistung werden vom Nutzen und Wert der Güter bestimmt, und zwar je nützlicher und wertvoller die Güter, umso nützlicher und wertvoller sind im allgemeinen auch die für sie notwendigen Verkehrsleistungen“. Hochwertige Güter können deshalb auch mit hohen Frachten belastet werden, einerseits weil die Nachfrage nach ihrer Beförderung ihres hohen Wertes wegen relativ unelastisch ist, andererseits aber auch, weil bei diesen Gütern auch hohe Frachten nur einen kleinen Anteil am Verkaufspreis ausmachen. Bei geringwertigen Gütern fallen dagegen die Transportkosten gegenüber dem Verkaufspreis stärker ins Gewicht⁹⁸.

⁹⁶ Bigham and Roberts: a. a. O., S. 354.

⁹⁷ Merkert, Emil: Theoretische Abhandlung über die Preisbildung im Verkehrswesen, Archiv für Eisenbahnwesen 1931, H. 6, S. 1389.

⁹⁸ Bigham and Roberts geben für diesen Tatbestand folgendes Beispiel: „A freighting charge of Dollar 100 for a carload of shoes weighing 20 000 pounds and worth Dollar 40 000 would have a negligible effect upon the retail price of a pair of shoes, while the same levy upon a carload of coal weighing 50 000 pounds and worth Dollar 200 would increase the price of a ton of coal by 50 per cent. It is evident that shippers of shoes could much better afford to pay Dollar 100 for service than shippers of coal; for the sale of shoes would hardly be disturbed by the rate, while the sale of coal would be seriously curtailed“.

Unter diesen Umständen kann aber nun auf der Angebotsseite bei der Verteilung der konstanten Kosten so vorgegangen werden, daß der hochwertige Verkehr mit einem größeren Anteil, der geringwertige Verkehr mit einem kleineren Anteil konstanter Kosten, als einem Durchschnittswert entsprechen würde, belastet wird. Die Angebotspreise für den hochwertigen Verkehr würden damit über den totalen Stückkosten, diejenigen für den geringwertigen Verkehr darunter liegen. Auf den Einwand, ob eine solche Tarifpolitik, die hochwertige Güter nicht nur ihre eigenen, sondern darüber hinaus einen mehr oder minder großen Anteil der Transportkosten geringwertiger Massengüter tragen läßt, als „gerecht“ bezeichnet werden kann, läßt sich mit Neumark⁹⁹ entgegenen, daß ein solches System „zwar eine formale Ungleichmäßigkeit der Behandlung qualitativ gleicher Transporte bedingt, aber ebensowenig eine Ungerechtigkeit impliziert, wie etwa das Prinzip der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit, zu dem es in der Tat ein Analogon bildet“. Auch ist es nicht so, daß die niedrigeren Frachten der geringwertigen Güter nur auf Kosten der hochwertigen Güter möglich sind. Da geringwertige Güter in weit größerem Ausmaß befördert werden als hochwertige, tragen sie trotz ihrer anteilmäßig geringeren Belastung mit konstanten Kosten im Gesamten einen größeren Betrag als die hochwertigen Güter. Durch ihre Menge, ihrerseits eine Folge der geringeren Belastung, machen sie es erst möglich, daß die hochwertigen Güter nicht noch stärker belastet werden müssen. Denn würden alle Verkehrsleistungen mit dem durchschnittlichen Anteil an konstanten Kosten belastet werden, so würde die Beförderung von geringwertigen Gütern infolge ihrer größeren Elastizität in stärkerem Umfang zurückgehen, als die Beförderung von hochwertigen Gütern zunehmen würde. Da aber nunmehr die konstanten Kosten auf eine kleinere Zahl von Verkehrsleistungen verteilt werden müßten, erhöhten sich die Stückkosten und die Frachten der hochwertigen Güter müßten erhöht werden. Eine möglichst große Zahl von Gütern, deren Tarife zwar unter den totalen Stückkosten, aber über den variablen Stückkosten liegen, verhindert also, daß die höher tarifierten Güter noch mehr mit anteiligen fixen Kosten belastet werden müssen.

Die betrachteten Tatbestände haben bei der Eisenbahn in der Preisbildung zum System der Werttarife geführt. Daß die Eisenbahn dabei von einer Monopolstellung ausging, begünstigte die Entwicklung eines solchen Tarifsystems, führte aber auch dazu, daß weniger auf die Wertschätzung der Verfrachter, als vielmehr auf den Wert der zu befördernden Güter und das Prinzip des „charging what the traffic will bear“ abgestellt wurde. Damit wurde der Werttarif Ausdruck einer monopolistischen Preisdifferenzierung entsprechend der Belastbarkeit der Nachfrager¹⁰⁰.

⁹⁹ a. a. O., S. 212.

¹⁰⁰ Vgl. Stackelberg, H.: a. a. O., S. 224.

Daß nicht nur ein Monopolbetrieb ein Werttarifsystem aufstellen könne, wird von Merkert, a. a. O., S. 1398, betont, indem er sagt: „Bei klarer Erkenntnis des

Auf die betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Motivierung der Wertstaffel sowie auf die der Eisenbahn zur Vermeidung monopolistischer Gewinne und zur Sicherung der volkswirtschaftlichen Zielsetzungen auferlegten gesetzlichen Pflichten wurde schon hingewiesen (vgl. S. 9 f. und 37 f.). In wie weit aber schließlich durch die Berücksichtigung aller betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte ein optimales Tarifsystern entsteht, ist objektiv schwer festzustellen, denn „rate making is an art and involves the exercise of judgement“. Auch ist der Einfluß des Staates auf die Gestaltung der Tarife der öffentlichen Verkehrsmittel und damit besonders der Eisenbahn ein direkter und sehr ausgedehnter. Die Deutsche Bundesbahn unterliegt hier den Bestimmungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes § 6, (1) und (3) und dem Bundesbahngesetz § 4, (1); § 14, (1); § 16, (1); § 46, mit folgendem Inhalt ¹⁰¹.

Ziel der Tarifpolitik der öffentlichen Eisenbahnen ist, gleichmäßige und volkswirtschaftlich vertretbare Tarife für alle Eisenbahnen zu schaffen und sie den Bedürfnissen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Verkehrsträger anzupassen.

Die Aufhebung, Änderung und Aufstellung von Tarifen bedürfen der Genehmigung der dafür nach Bundes- und Landesrecht zuständigen Verkehrsbehörden.

Die Deutsche Bundesbahn ist unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwalten.

Der Bundesminister für Verkehr erläßt die allgemeinen Anordnungen, die erforderlich sind, um den Grundsätzen der Politik der Bundesregierung, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik Geltung zu verschaffen.

Änderungen der Regeltarife einschließlich der allgemeinen Tarifvorschriften, der Gütereinteilung und der Nebengebühren sowie Einführung, Änderung und Aufhebung von internationalen Tarifen und von Ausnahmetarifen sowie aller sonstigen Tarifvergünstigungen bedürfen der Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr.

Bei der Fortbildung der Tarife ist neben den Interessen des Bundes den besonderen Bedürfnissen der Länder, namentlich auf dem Gebiet der Rohstoffversorgung, nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Soweit hierbei die Interessen eines oder mehrerer Länder berührt werden, sind diese Länder zu hören.

Marktes der Verkehrsleistungen müßten freie Wettbewerber sogar noch weit mehr die Wertverschiedenheit der Verkehrsleistungen beachten und das Bedürfnis nach einer vielgestaltigen Werttarifizierung besitzen, da ein Betrieb umso wirtschaftlicher zu arbeiten vermag, je mehr den auf der Nachfrageseite herrschenden Kräften entgegengekommen wird“. Dazu ist noch zu sagen, daß die Monopolpreispolitik der Eisenbahn verfeinert wird durch eine Fülle von Ausnahmetarifen, mit denen sie sich der unterschiedlichen Elastizität der Nachfrage in vielen Sonderfällen anpaßt.

¹⁰¹ Vgl. Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29. März 1951, Bundesgesetzblatt 1951, Nr. 15, S. 225 und Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951, Bundesgesetzblatt 1951, Nr. 59, S. 995.

Diese Bestimmungen verpflichten die Deutsche Bundesbahn eindeutig zu einer gemeinwirtschaftlichen Tarifbildung. Widerspruchsvoll ist die Vorschrift, den Betrieb „unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft nach kaufmännischen Grundsätzen“ zu verwalten, wenn nämlich im Interesse der Volkswirtschaft liegende Tarife die Selbstkosten nicht decken und so kaufmännischen Grundsätzen nicht genügen. Es entsteht hier ein Konflikt durch die doppelte Zielsetzung einer kommerziellen Geschäftsführung und eines öffentlichen Dienstes und je nach der Größe des Pflichtenheftes zugunsten der Allgemeinheit wächst die Gefahr, daß der Verpflichtung zur kaufmännischen Geschäftsführung nicht voll nachgekommen werden kann. Die gemeinwirtschaftliche Tarifbildung findet deshalb, zumindest de iure, ihre Grenzen in der Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens. Dies ergibt sich aus dem § 28 des Bundesbahngesetzes, der folgendermaßen lautet:

1. Die Deutsche Bundesbahn hat ihre Wirtschaft so zu führen, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Aufwendungen selbst bestreiten kann.
2. Die Durchführung oder Unterlassung tariflicher Maßnahmen darf der Deutschen Bundesbahn nur insoweit auferlegt werden, als sie für sie unter Berücksichtigung ihrer Pflichten gemäß Absatz (1) und § 4 zumutbar ist. Gegen Auflagen, die darüber hinaus gehen, kann die Deutsche Bundesbahn Einspruch erheben.
3. Wenn die Bundesregierung den Einspruch gegen die Auflagen der Durchführung einer tariflichen Maßnahme zurückweist, so ist die Mehrbelastung, die der Deutschen Bundesbahn hierdurch entsteht, auf den Bundeshaushalt zu übernehmen.

Wenn auch die restlose Durchführung dieser Bestimmung in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen wird, so ist hier doch der erste Versuch einer Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Lasten getan.

Auf eine Betrachtung der Preisbildung beim Kraftverkehr wollen wir hier nicht eingehen, weil einesteils, wie wir weiter unten sehen werden, die Preise des die Bahn besonders konkurrenzierenden Fernverkehrs denjenigen der Bahn angeglichen sind und andernteils die Preisbildung des Nahverkehrs auf der Straße in unserem Zusammenhang weniger von Bedeutung ist.

4. Die Preise im Wettbewerb

Der Wettbewerb zwischen den beiden Verkehrsmitteln Eisenbahn und Kraftwagen war von Anfang an dadurch gekennzeichnet, daß sich hier gemeinwirtschaftliche und privatwirtschaftliche Preisbildung gegenüberstanden. Das Verkehrsmittel, das einer gemeinwirtschaftlichen Preisbildung unterworfen ist, kann seine Preise naturgemäß nur langsam und schwer den Anforderungen des Wettbewerbes anpassen. Der Werttarif mit der unterschiedlichen Be-

lastung der Güter mit Transportkosten und die Entfernungstafel mit ihren relativ höheren Nahfrachten waren der Entwicklung des Kraftwagens ganz besonders förderlich. Dank seiner Eignung für die kurzen und hochwertigen Transporte konkurrenziert der Kraftwagen die Bahn gerade in den Leistungen, mit denen sie die Überschüsse gewinnt, auf denen die monopolistische Preisdifferenzierung beruht.

Als die Konkurrenz des Kraftwagens für die damalige Reichsbahn spürbar zu werden begann, führte sie im Jahre 1927 zur Rückgewinnung des abgewanderten Verkehrs und zur Vermeidung weiterer Verkehrsverluste besondere Tarife ein, die sogenannten K-Tarife. Sie wurden speziell für die unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzten Güter und für die Strecken, auf denen ein starker Wettbewerb stattfand, aufgestellt und waren nach Form und Inhalt nichts anderes als Ausnahmetarife. Dem Verfrachter sollten damit die Kosten gewährt werden, die er im Falle der Beförderung mit dem Kraftwagen aufzubringen gehabt hätte. Die Reaktion der Verkehrspolitik auf dieses System der K-Tarife erfolgte in der sog. Notverordnung von 1931 und, als die damit erstrebte Befriedigung des Wettbewerbes zwischen der Eisenbahn und den Unternehmen des Güterfernverkehrs nicht erreicht wurde, in dem Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 26. Juni 1935¹⁰². Dieses Gesetz sollte einen „gerechten Leistungswettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen sicherstellen“. Der Güterfernverkehr wurde zur Einhaltung von Tarifen (Reichskraftwagentarif, RKT) verpflichtet, die in ihrer Höhe an den deutschen Eisenbahn-Gütertarif (DEGT) gebunden waren. Diese Tarifparität zwischen Schiene und Straße, die auch heute noch gilt, ist für den Wettbewerb von ganz außerordentlicher Bedeutung.

Sollte der Kraftverkehr durch diese Parität indirekt auch an eine gemeinwirtschaftliche Preisbildung gebunden werden, so bewirkte das Fehlen einer Betriebs- und Beförderungspflicht gerade das Gegenteil. Seinem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben gemäß hält sich der Kraftwagen an die Beförderung hochtarifizierter Güter, während er die Beförderung von Gütern mit für ihn nicht rentablen Tarifen ablehnen kann. Ebenso wird er sich auf die Bedienung verkehrsstarker Relationen konzentrieren und auf die Bedienung der verkehrsschwachen Gebiete mit ihren hohen Selbstkosten verzichten. Durch diese Möglichkeit der Konzentration auf hochwertige Güter, die günstigsten Strecken, die geeignetsten Entfernungen, paarige Verkehrsströme und interessante Auftraggeber, kurz, auf die Relationen, in denen er kostenmäßig überlegen ist, gewährt die Bindung an den Eisenbahngütertarif dem Kraftwagen eine Differentialrente. Man hat diese vielfältigen Möglichkeiten des „pick and chose“ des Kraftwagens auch mit „positiver Transportauslese“ und „Entrahmung des Verkehrs“ bezeichnet, aber man kann dem Kraft-

¹⁰² Vgl. Bundesbahn und Güterkraftverkehrsgesetz, Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1952, S. 160

verkehr dieses Verhalten natürlich nicht zum Vorwurf machen, es entspricht seiner privatwirtschaftlichen Struktur. Andererseits muß aber auch gesehen werden, daß dadurch dem gemeinwirtschaftlich arbeitenden Verkehrsmittel gerade jene Verkehre entzogen werden, deren Überschüsse es zum Ausgleich bei den niedrig tarifierten Gütern und bei der Bedienung verkehrsschwacher Gebiete braucht. Man kann natürlich auch der Auffassung sein, daß, was sich hier ereignet, etwas „ganz Natürliches und Nüchternes ist, was wir überall sonst im Wirtschaftsleben als selbstverständlich voraussetzen, nämlich dies, daß, da die Preisdifferenzierung nur unter den Bedingungen des Monopols möglich ist, die Wiederherstellung des Wettbewerbs die normale Bestimmung des Preises durch die Grenzkosten jeder Einheit wieder in ihre Rechte einsetzt. blieb den durch die Eisenbahntarife überdurchschnittlich Belasteten bisher kein Ausweg, so bietet ihnen nunmehr der Straßenverkehr die Möglichkeit, sich der Abschöpfung ihrer Kaufkraft durch die Eisenbahn zu entziehen“¹⁰³. Sucht man diese Entwicklung aber zu rechtfertigen, so sieht man im Verkehrswesen lediglich eine ökonomische Angelegenheit und verneint die Notwendigkeit einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung mit ihren volkswirtschaftlichen und meta-ökonomischen Zielsetzungen. Aus Kreisen der Wissenschaft wird eine solche Argumentation deshalb auch energisch zurückgewiesen¹⁰⁴.

Der Anreiz, sich den Eisenbahntarifen zu entziehen, ist besonders stark im Werkverkehr ausgeprägt. Vor allem die Produzenten von hochtarifierten Gütern erkannten bald, daß es für sie vorteilhafter war, ihre Produkte durch den eigenen Werkverkehr direkt an den Besteller zu liefern. Indem sie dabei die Selbstkosten ihres Werkverkehrs mit den Eisenbahntarifen verglichen, konnten sie sich erhebliche Differential-Kostenersparnisse errechnen.

Die dem Kraftwagen mögliche Transportauswahl führte z. B. im Dezember 1952 zu folgender Verteilung der hochwertigen Güter¹⁰⁵: Der Kraftwagen fuhr im gewerblichen Güterfernverkehr Güter der hochwertigen Klassen A bis D zu 46 0/0, die Deutsche Bundesbahn dagegen nur zu 8 0/0 der Gesamtleistung. Infolgedessen erlöste der Kraftwagen je t/km 11 Pfennig, die Bundesbahn nur 7,6 Pfennig je t/km. Dazu kommt die bessere Auslastung des Kraftwagens, seine Leerkilometer liegen bei etwa 10 0/0, diejenigen der Bundesbahn dagegen bei 35 0/0.

Diese durch die Transportauswahl möglichen hohen Erträge erlauben es dem Kraftwagen, auch in Bereiche einzubrechen, die ihm nach den Regeln der Oekonomie sonst nicht zugänglich wären. Wir haben früher schon darauf hingewiesen, daß die Selbstkostenstruktur

¹⁰³ Röpke, W.: Die Abstimmung des Schienen- und Straßenverkehrs, in *Der Volkswirt*, 1954, H. 18, S. 14.

¹⁰⁴ Vgl. Meyer, H. R.: Das Ausgleichsprinzip in der Verkehrswirtschaft, a. a. O., S. 310 und Predöhl, Andreas, Marktwirtschaft im Verkehr, in *Der Volkswirt*, 1954, H. 28, S. 13 f.

¹⁰⁵ Hilpert, Werner: Ungesunde Bundesbahn? in *Schiene und Straße 1954*, hgg. von Leo Brandt, S. 70.

der Bahn und des Straßengüterverkehrs grundsätzlich verschieden sind. Die echte Wettbewerbsgrenze ergibt sich aus dem Schnittpunkt der Kostenkurve der Bahn mit derjenigen des Lastkraftwagens. Da aber der Lastkraftwagen an den Eisenbahngütertarif gebunden ist, verschiebt sich die tatsächliche Wettbewerbsgrenze vom Kosten-Kosten-Schnittpunkt zum Kosten-Tarif-Schnittpunkt. Die Wettbewerbsgrenze des Straßengüterverkehrs liegt also dort, wo sich die Kurve seiner Selbstkosten mit der Kurve der Eisenbahntarife schneidet. Durch eine geschickte Manipulation der Transporte und die dispositionelle Freiheit in der Auswahl der Güter vermag der Lastkraftwagen die Wettbewerbsgrenze nicht nur bis zum Kosten-Tarif-Schnittpunkt, sondern auf noch weitere Entfernungen auszu-dehnen. In Westdeutschland hat sich deshalb der Wettbewerb auf 800 km und mehr ausgedehnt. Für einen 20 t Lastzug, der Güter der höchsten Tarifklasse A befördert, liegt der Kosten-Tarif-Schnittpunkt bei 900 km, bis zu dieser Entfernung kann er also seine Kosten noch decken¹⁰⁶. Da steigende Auslastung zu einer Senkung der Selbstkosten führt, kann bei günstiger Hinfracht auf große Entfernungen auch noch jedes niedrig tarifierte Massengut als Rückfracht einen kostendeckenden Erlös bringen. Der oft anzutreffende Einwand, der Kraftwagen befördere in zunehmendem Maße auch geringwertige Güter zu niedrigen Tarifen und arbeite also auch gemeinwirtschaftlich ist deshalb solange nicht zutreffend, als solche Güter nur in rentablen, verkehrsstarken Beziehungen und meist als Rückfracht befördert werden, denn trotz der niedrigen Fracht sind sie in diesem Fall noch relativ gewinnbringend.

Noch günstiger wird die Wettbewerbslage, wenn der Kraftwagen Ladungen auf Teilstrecken übernimmt. Diese Koppelung kurzer Entfernungen zum sog. Staffettentransport bringt für jede Teilstrecke die hohen Tarifeinnahmen für kurze und mittlere Entfernungen. Dadurch kann der Kraftwagen auf jede beliebige Entfernung und fast mit jedem Gut den Wettbewerb aufnehmen. Meyer¹⁰⁷ faßt diese Tatbestände ganz klar folgendermaßen zusammen: „Gerade das ist im ganzen Problem Schiene—Straße das ökonomisch bemerkenswerte, daß ein „high cost carrier“, dessen Selbstkosten im Wagenladungsverkehr ein mehrfaches der Schiene betragen, allein durch geschickte Auswahl und Spezialisierung — anders ausgedrückt durch kluges Ausnützen der Bindungen und marktstrategischen Schwächen des öffentlichen Verkehrs — den „low cost carrier“ finanziell unterhöhlen kann“.

Die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen und der leichte Zugang zum Gewerbe führten im Straßengüterverkehr rasch zu einem steigenden Angebot an Laderaum. Damit bildeten sich aber gleichzeitig auch Mißstände heraus, die den Wettbewerb außerhalb des

¹⁰⁶ Leibbrand, K.: Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Deutschen Bundesbahn, Schweiz, Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik 1953, Nr. 2, S. 166.

¹⁰⁷ Meyer, H. R.: Zur Marktposition von Hauptverkehrsträgern, Internationale Transport Zeitschrift, 1954, H. 41.

Gesetzes beeinflussen. Der Bundesverband der deutschen Industrie nennt als hervorstechendste dieser Mißstände folgende: Tarifierunterbietung, Güterbeförderung ohne Konzession bzw. Erlaubnis, unechter Werkverkehr, mangelnde Verkehrssicherheit der Fahrzeuge, Überladungen, Fehlen ordnungsgemäßer Begleitpapiere, Fehlen der Versicherungsdeckung. Eine große Zahl dieser Verstöße ergebe sich in der Trampffahrt, die ohne Bindung an Standort und Zeit Frachtgut dort aufnimmt, wo es sich gerade bietet. Die Planlosigkeit solcher Verkehrsbedienung, längere Wartezeiten, das ständige Bemühen, wieder Orte mit gutem Verkehrsaufkommen zu erreichen, verleiteten, ja zwängen dazu, gesetzwidrige Zugeständnisse zu machen. Unerwünscht sei auch der Zustand, daß nach den geltenden Bestimmungen die Vergütung der Spediteure für ihre Tätigkeit prozentual nach der für die Sendung anfallenden Gesamtfracht berechnet wird. Diese Regelung verleite dazu, dem Kraftwagen Sendungen mit möglichst hohem Frachtanfall, also vor allem solche mit hochtarifierten Gütern und weiten Entfernungen, zuzuführen. Ferner habe sie die unerwünschte Wirkung, daß manche Betriebe durch Kapitalbeteiligung an Verkehrsunternehmen sich die Möglichkeit sichern, sich die Abfertigungsvergütung selbst zu verdienen¹⁰⁸. Diese Stellungnahme des BDI ist umso interessanter, als er bemüht ist, in der Auseinandersetzung zwischen Schiene und Straße eine völlig neutrale Stellung einzunehmen, da die Industrie als Verlader wie auch als Lieferant am Schienen- wie am Straßenverkehr in gleicher Weise interessiert ist.

Ist es im Eisenbahngüterverkehr üblich, daß der Lieferant das benötigte Transportmittel anfordert, so kann im Straßenverkehr die Anforderung des Fahrzeuges und der Abschluß des Beförderungsvertrags je nach der Lage des Falles dem Lieferant oder dem Empfänger überlassen bleiben. Durch den Wandel vom Verkäufermarkt zum Käufermarkt, in dem der Kunde das ausschlaggebende Gewicht hat, macht der Empfänger immer mehr von diesem Dispositionsrecht Gebrauch. Dazu kommt, daß der Verkäufer in steigendem Umfang die Frachtkosten übernimmt, die Klausel „Lieferung frei Haus“ einführt und dem Käufer die Wahl des Transportmittels überläßt. Frachtzahler und derjenige, der über die Wahl des Transportmittels entscheidet sind also in vielen Fällen nicht mehr identisch. Für den Werkverkehr ist dies von besonderer Bedeutung. Hier hat sich infolge der „frei Haus“-Klausel weitgehend eine Rückvergütung der Fracht bzw. Abholkosten an den Kunden eingebürgert. Um in den Besitz dieser Rückvergütung zu gelangen, wird der Kunde möglichst viel im eigenen Werkverkehr abholen, ja er wird sich sogar weit abgelegene Lieferwerke aussuchen, damit die Frachtvergütung möglichst hoch ausfällt¹⁰⁹.

Für die Bahn stellt sich nun die Frage, welche Maßnahmen sie der außerordentlich starken Wettbewerbsstellung des Kraftwagens

¹⁰⁸ Vgl. BDI, a. a. O., S. 20.

¹⁰⁹ Helfrich, P.: Tarife und Steuern als Mittel der Verkehrslenkung? in Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Darmstadt 1954, S. 39 f

gegenüber ergreifen soll. Neben der innerbetrieblichen Rationalisierung und Kostensenkung bleibt ihr als Kampfmittel der Tarif, wenn auch nur innerhalb der schon betrachteten gesetzlichen Grenzen. Außerdem ist die Wirksamkeit dieses Mittels beschränkt, denn „once the traffic is lost, it is very difficult to regain it by rate concessions“. Jeder Transportvorgang wird ja vom Verloader als ein Ganzes betrachtet. Für seine Beurteilung sind nicht allein die Kosten entscheidend, sondern alle mit dem Beförderungsvorgang verbundenen Umstände. Bei den Kosten handelt es sich wiederum nicht nur um die eigentlichen Beförderungskosten, sondern um alle durch die Bewegung des Gutes vom Anfangs- bis zum Endpunkt des Transportes anfallenden Aufwendungen (also einschließlich Verpackung, Umladung, Umladeverluste, Lagerung usw.). Eine Änderung des Tarifs kann sich somit nur auf den unterschiedlichen, oft aber nur relativ kleinen Anteil an den Beförderungskosten auswirken und ist vielfach durch andere Faktoren kompensierbar. Die Wahl des Verkehrsmittels ist also über eine Änderung des Tarifs, zumal „in the short run“, nur schwer zu beeinflussen.

Bei den Tarifmaßnahmen haben wir nun grundsätzlich solche zu unterscheiden, die speziell aus Wettbewerbsgründen erfolgen und solche, die durch eine allgemeine Veränderung des Tarifniveaus das Verhältnis zwischen den Ausgaben und Einnahmen beeinflussen sollen.

Die Tarifmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn, die aus Wettbewerbsgründen erfolgten, mußten davon ausgehen, daß die günstige Wettbewerbslage des Kraftwagens sich vor allem aus der weit auseinandergezogenen Wertstaffel ergibt. Durch eine Ermäßigung der Frachtkosten der oberen Klassen und eine mäßige Erhöhung der unteren Tarifklassen zur Herstellung des finanziellen Ausgleichs kann die Wertstaffel zusammengezogen werden. Dem gewerblichen Güterkraftverkehr soll damit die sich für ihn aus der Beförderung der hochtarifierten Güter ergebende Differentialrente geschmälert und ihm damit die Beförderung von Gütern der unteren Tarifklassen erschwert werden. Dem Werkverkehr wird dadurch die Kalkulation auf der Grundlage der Eisenbahntarife gestört. Aber auch den Spediteuren wird der Gewinn verringert.

Die erste Maßnahme dieser Art erfolgte am 1. 1. 1950 mit der Zweiten Anordnung über den Eisenbahn-Gütertarif¹¹⁰. Dabei erfordern die Klassen A bis G folgende Ab- bzw. Zuschläge:

A	B	C	D	E	F	G
— 193,	— 15,5	— 6,1	+ 3,6	+ 7,9	+ 12,1	+ 15,7

Durch diese sog. Krisenregelung wurde das Spannungsverhältnis zwischen den Klassen A und G auf 100 : 49,5 verringert, nachdem es 1936 noch 100 : 34,5 betragen hatte. Die Nebenwirkung der Krisenzuschläge bei den unteren Klassen mußte aber sein, daß nun auch diese Güter für den Kraftwagen attraktiver geworden waren. Dies

¹¹⁰ Klaer, Werner: Die deutschen Eisenbahn-Gütertarife seit 1945, Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1951, S. 166.

wiegt umso schwerer, als viele dieser Güter, z. B. die große Gruppe der Steine und Erden, die allgemeine Preissteigerung nicht mitgemacht haben und umso empfindlicher gegenüber Frachterhöhungen sein mußten. Da dazu gerade bei diesen Gütern die Kosten des Umschlags und der An- und Abfuhr besonders hoch sind und ins Gewicht fallen, ergab sich ein Grund mehr, weshalb sich der Kraftwagen infolge seiner Haus—Haus-Lieferung auch bei den Massengütern einen wachsenden Anteil des Transportaufkommens sichern konnte.

Unter dem wachsenden Druck der Konkurrenz führte die Deutsche Bundesbahn am 1. 8. 1953 eine weitere Senkung der Tarife der oberen Klassen durch, weniger mit dem Zweck, Verkehr zurückzugewinnen, was wie gesagt äußerst schwierig ist, als vielmehr um einer weiteren Schrumpfung der nach den oberen Tarifklassen beförderten Gütermengen entgegenzutreten. Es wurde deshalb die Güterklasse A um 20 0/0, B um 16 0/0, C um 13 0/0 und D um 10 0/0 gesenkt, während die Klassen E, F und G unverändert blieben. Setzt man nun den neuen um 20 0/0 gesenkten Preis der Klasse A gleich 100, dann erhält man 100 : 56,6 als neues Spannungsverhältnis der Wertstaffel. Die Wirkung dieser Maßnahme äußerte sich bis Ende 1953 bei einem Vergleich mit dem gleichen Zeitraum des Vorjahres in einer Verkehrssteigerung der Klassen A, B und C von 4, 20 und 6 0/0. Bei der Klasse D trat allerdings ein Rückgang von 23 0/0 auf, der aber auf einen gleichzeitigen Rückgang in der Produktion der unter diese Klasse fallenden Güter zurückgeführt wird. Dabei gingen die Einnahmen der Klassen A, B und C bei einer Preissenkung von 20, 16 und 13 0/0 um 18, 8 und 9 0/0 zurück¹¹¹. Die Zahlen zeigen deutlich die geringe Elastizität mit fallendem Gutswert.

Das weitere Tarifproblem der Eisenbahn ergibt sich aus dem Mißverhältnis zwischen ihren Kosten und Preisen. Die Beförderungsentgelte sind in den Jahren nach dem Kriege empfindlich hinter der Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus zurückgeblieben. Das allgemeine Frachtniveau und der Regeltarif blieben von 1945 bis 1948 auf dem Stand von 1936. Nach der Währungsreform wurde eine 40 prozentige Tarifierhöhung durchgeführt, die in ihrer Niedrigkeit auf die Anlauf- und Umstellungsschwierigkeiten der deutschen Wirtschaft aus Anlaß der Währungsumstellung und die Unsicherheit auf das künftige Preisgefüge Rücksicht nehmen sollte. Während aber in der Folge die Wirtschaft ihren Wiederaufbau über den Preis finanzierte, erhöhten sich damit gerade die Preise der Güter, die die Bahn in großen Mengen bezieht. Nach einer Indexberechnung mit dem Basisjahr 1938 = 100 hatte im November 1953 der Eisenbahn-Personentarif durchschnittlich einen Stand von 173, der Eisenbahn-Wagenladungstarif durchschnittlich einen solchen von 209 erreicht; demgegenüber lag der Preisindex für Steinkohle bei 327, für Stabstahl bei 355, für Roheisen bei 459 und für Schnittholz bei 274. Verkehrsminister Seehoß bemerkt dazu¹¹²: „Dadurch

¹¹¹ Auswirkung der deutschen Tarifsenkung vom 1. August 1953, *Internationale Transport Zeitschrift*, 1954, H. 14, S. 757.

¹¹² Seehoß, H. C.: Grundlagen einer verkehrspolitischen Neuordnung, Schriftenreihe des Bundesfinanzministers für Verkehr Heft 4, Bielefeld 1954, S. 15.

haben die Verkehrsträger der Industrie und der Landwirtschaft den Wiederaufbau erleichtert und insbesondere auch dazu beigetragen, die Eigenfinanzierung der Produktionsbetriebe zu ermöglichen. Diese Leistung wiegt umso schwerer, als die Verkehrsträger selbst und insbesondere die Deutsche Bundesbahn sehr große Kriegs- und Kriegsfolgeschäden erlitten, die heute noch nicht beseitigt sind. Wir müssen feststellen, daß die Schere zwischen Kosten und Entgelten im Verkehr, die sich besonders im Vorjahr empfindlich weit geöffnet hat, als die Gehälter und Löhne zur Hebung des Lebensstandards dem gestiegenen Preisniveau angeglichen wurden und der Preispiegel bestimmter Verbrauchsstoffe unter dem Einfluß der Montan-Union erheblich stieg, und daß die Zerreißung Deutschlands und die damit erzwungene Verengung des Lebensraumes unseres Verkehrs die entscheidenden Faktoren sind, die die finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten in unserem Verkehrswesen hervorgerufen haben. Der ungenügende Ausgleich der Kosten durch die Entgelte hat... zu einem Substanzverlust und damit zu einer notwendigerweise entstehenden Rationalisierungslücke geführt, so daß die Bemühungen, diese Schere durch Kostendegressionen zu schließen, immer wieder zum Scheitern verurteilt wurden. Seit Jahren habe ich vor den Konsequenzen einer solchen Einstellung der Wirtschaft gewarnt, die aus Sorge vor den Auswirkungen der notwendigen Tarifierhöhungen den Verkehr zwang, seine Dienste ohne hinreichende Kostendeckung zur Verfügung zu stellen“.

Als Folge dieser Umstände weist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Deutschen Bundesbahn folgendes Bild auf ¹¹³:

Jahr	Einnahmen (Mio. DM)			Ausgaben (Mio. DM)
	Güterverkehr	Personenverkehr	insgesamt	
1951	3 135,1	1 307,9	4 724,7	4 570,8
1952	3 518,1	1 386,9	5 240,9	5 394,6
1953	3 250,0	1 470,0	5 060,0	5 665,5
1954 *	3 280,0	1 500,0	5 120,0	5 914,0

* Wirtschaftsplan 1954.

Während also die Ausgaben aus den eben angedeuteten Gründen ständig und in beträchtlichem Ausmaß stiegen und auch die Einnahmen aus dem Personenverkehr leicht zunahmen, trat bei den Einnahmen aus dem Güterverkehr 1953 ein stärkerer Rückgang ein, den man wohl der Konkurrenz des Kraftwagens zuschreiben darf, da ja der Produktionsindex in der gleichen Zeit ständig stieg und der Rückgang der Einnahmen deshalb nicht auf ein gesunkenes Gesamttransportaufkommen zurückgeführt werden kann. Ein geringer Teil der Einnahmeverluste dürfte sodann eine Folge der Tarifsenkungen sein, deren Ausfälle durch Verkehrszuwächse nicht ausgeglichen wurden.

Das Mißverhältnis zwischen Preisen und Kosten scheint beim Kraftverkehr nicht gegeben, denn sonst hätte sich dieses privatwirt-

¹¹³ Seebohm: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik, Darmstadt 1954, S. 58.

schaftlich betriebene Verkehrsmittel in den letzten Jahren kaum so rapide entwickeln können. An Hand einiger Indices ist leicht festzustellen¹¹⁴, daß sich die Material- und Energiepreise des Kraftwagens weit weniger nach oben entwickelt haben als die entsprechenden Preise der Eisenbahn. Hier hat die Entwicklung auf den Rohstoffmärkten zugunsten des Kraftwagens und zuungunsten der Bahn gewirkt. Damit kann der Kraftwagen infolge des stark gewachsenen Angebotes an Transportraum und seines günstigeren Preis-Kostenverhältnisses die Preise des Verkehrsmarktes unter Druck halten. Dies zeigt sich in den geringen Erfolgen der Tarifierhöhungen der Eisenbahn in der Nachkriegszeit und vor allem darin, daß die Bahn trotz großem Defizit ihre Tarife für die oberen Klassen unter dem Druck der Konkurrenz des Kraftwagens zur Vermeidung weiterer Verkehrsverluste herabgesetzt hat.

In der Diskussion um das Tarifproblem trifft man immer wieder auf die Forderung, die Bahn solle ihre Tarife den Selbstkosten anpassen um dadurch ihre monopolistische Preisstruktur an die neuen, durch den Einbruch des Wettbewerbes geschaffenen Verhältnisse, anzupassen. Sieht man von den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben und Wirkungen des Tarifsystems und der Frage, ob der Verzicht auf dieses System aus volkswirtschaftlichen Gründen unerwünscht sei, zunächst einmal ab, so ist dazu Folgendes zu sagen:

Natürlich muß auch bei der Eisenbahn ein Zusammenhang zwischen Preisen und Kosten bestehen, diese Beziehung trägt hier jedoch einen globalen Charakter. Dies erstens, weil ein großer Teil der Kosten, nämlich die fixen Kosten, nicht nach kausalen, rationalen Maßstäben auf die produzierten Einheiten verteilt werden kann¹¹⁵ und zweitens, weil es bei der stark variierten Anzahl der Beförderungsleistungen nicht möglich ist, die für jeden Fall zutreffenden Variablen in Rechnung zu bringen (z. B. die Unter- und Oberbaukosten im Zusammenhang mit der Bodenbeschaffenheit oder das Vorhandensein vieler und kostspieliger Bauten). Die Einheitskosten lassen sich also im Eisenbahnbetrieb nicht genau feststellen. Dies ist beim Werttarifsystem auch nicht nötig, denn es sichert den globalen Ausgleich zwischen Kosten und Preisen, weil ja gerade bei Betrieben mit einer Kapital- und Kostenstruktur wie die der Eisenbahn das Wort gilt: „Discrimination is the secret of efficiency“¹¹⁶. Eine Anpassung der Preise an die Kosten würde bedeuten,

¹¹⁴ Vgl. Kolath, Das Preis-Kosten-Problem im Zuge der Neuordnung des Verkehrs, in: Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Darmstadt 1954, S. 22 f.

¹¹⁵ Vgl. Bigham and Roberts: a. a. O., S. 352: „These expenses must be allocated in some way, and there is no scientific cost method, by which an allocation can be made“.

¹¹⁶ Zit. nach Neumark, a. a. O., S. 212.

Merkert meint zur Forderung nach Tarifen auf der Grundlage der Selbstkosten: „Eine solche Einstellung verkennt die Gesetzmäßigkeit der Selbstkostenbewegung und die betriebswirtschaftliche Auswertungsmöglichkeit der Wertverschiedenheit der Verkehrsleistungen“. A. a. O., S. 1398. Vgl. auch Acworth, William, The Elements of Railway Economics, Oxford 1924, S. 58: „To claim that rates shall automatically be fixed on the basis of cost of carriage is to claim what is impossible“.

daß die Fracht derjenigen Güter, deren Wert im Verhältnis zu ihrem Gewicht und Umfang gering ist, erhöht, die Fracht hochwertiger Güter dagegen gesenkt werden müßte. Eine solche Anpassung würde aber das Verkehrsvolumen schrumpfen lassen und die Durchschnittskosten würden steigen. Die Verkehrsbedienung der Eisenbahn insgesamt würde verteuert. Die Beförderung von hochwertigen Gütern würde zwar zunehmen, aber diese Zunahme würde durch die Abnahme der Versendung von geringwertigen Gütern mehr als aufgewogen, da ja die Elastizität der Nachfrage nach der Beförderung von geringwertigen Gütern im allgemeinen weit höher ist als diejenige der hochwertigen Güter. Da der Werttarif nach der Belastbarkeit der Güter und der Nachfrager abgestuft ist, würde eine Senkung der oberen Klassen zudem bedeuten, daß ein Teil der Nachfrager in den Genuß einer Konsumentenrente gelangt. Auch darf nicht übersehen werden, daß die Monopolreservate der Eisenbahn keineswegs völlig beseitigt sind, daß sich vielmehr nur die „monopolistische Konkurrenz, die früher nur in Teilbereichen bestand, auf den Gesamtbereich der Eisenbahn ausgedehnt hat. Auch Teilmonopole sind verblieben. Die Eisenbahn müßte also nur ihre monopolistischen Tarife der neuen Situation anpassen“¹¹⁷.

Eine konsequente Berücksichtigung der Selbstkosten würde auf der anderen Seite aber auch die Aufgabe des gemeinwirtschaftlichen Prinzips bedeuten. Betriebspflicht, Tarifzwang und der Grundsatz der Gleichheit der Tarife im Raum lassen sich damit nicht vereinbaren. Verkehrsschwache Gegenden müßten stärker als verkehrsstarke, Nebenstrecken stärker als Hauptstrecken, gebirgige Strecken stärker als ebene belastet werden. Die Folgen einer solchen Praxis müßten sich aber volkswirtschaftlich und sozial ungünstig auswirken, zumal unter den Verhältnissen in der Bundesrepublik, mit ihren Gefahren des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles, das sich seit Jahren in der Schwerpunktsverlagerung nach im Westen liegenden Industrien einerseits und in der wirtschaftlichen Schwäche der Randgebiete andererseits entwickelt hat.

IV. Ergebnisse

In einer kurzen Zusammenfassung sollen die bei der Betrachtung der Wettbewerbslage der beiden Verkehrsträger Eisenbahn und Kraftwagen und ihrer Auswirkung im Konkurrenzkampf gewonnenen Ergebnisse noch einmal festgehalten werden.

Neben rein technischen Unterschieden und der betriebsökonomischen Verschiedenheiten in der Kapital- und Kostenstruktur ist es vor allem die rechtlich und finanziell ungleiche Behandlung durch den Staat, die zu ungleichen Startbedingungen bei Eisenbahn und Kraftverkehr führt. Besonders die rechtliche Auflage der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Eisenbahn gibt dem Kraft-

¹¹⁷ Predohl, A.: a. a. O., S. 17.

wagen, der von solchen Pflichten frei ist, von vorneherein eine gewisse Wettbewerbsüberlegenheit. Die Freiheit von der Beförderungspflicht ermöglicht ihm die positive Transportauslese, die Freiheit von der Betriebspflicht die Konzentration auf gut ausgelastete Strecken. Auf Strecken mit hohen Selbstkosten und geringer Verkehrsintensität ist die Konkurrenz des Kraftwagens gering, er kann die konkurrenzlosen Verkehrsleistungen — konkurrenzlos deshalb, weil kein Privatbetrieb sie ausführen würde — der Eisenbahn überlassen.

Der Wettbewerb unterwirft die Verkehrsmittel den Bedingungen des Angebotes. Diese sind gegeben durch die Selbstkosten der Verkehrsleistungen und die technischen Eigenschaften des einzelnen Verkehrsmittels. Auf Grund seiner privatwirtschaftlichen Organisationsform und seiner spezifischen Eigenschaften kann sich der Kraftwagen leicht den Bedingungen des Wettbewerbes anpassen. Die Eisenbahn kann dies nicht in gleichem Maße, denn ihre gemeinwirtschaftliche Aufgabe besteht darin, den Bedürfnissen der Volkswirtschaft und damit den Bedingungen der Nachfrage Rechnung zu tragen. Eine Preisbildung auf der Grundlage der vollen Selbstkosten ist deshalb für die Eisenbahn unmöglich, zumal sie auch nicht im eigenwirtschaftlichen Interesse der Bahn liegen würde.

Ein weiterer Wettbewerbsvorsprung des Kraftwagens ergibt sich aus den finanzökonomisch ungleichen Bedingungen, unter denen die beiden Verkehrsmittel arbeiten. Während die Eisenbahn grundsätzlich ihre vollen Kosten zu decken hat, trägt der Kraftwagen, zumal wenn neben den Straßenkosten auch die Kapitalkosten seiner festen Anlagen sowie die Kosten der Verkehrsregelung und Verwaltung in Rechnung gestellt werden, nur einen Teil seiner anteiligen Kosten. Deshalb weist der Kraftverkehr, auch wenn man das Defizit der Bahn voll anrechnet, einen weit geringeren Eigenwirtschaftlichkeitsgrad auf als die Bahn. Sind die Wettbewerbsbedingungen zwischen Schiene und Straße aber derart in rechtlicher wie in finanzökonomischer Hinsicht verschieden, dann ist ein volkswirtschaftlicher Kosten- wie auch Preisvergleich unmöglich. Ein teurerer Bahntransport beweist noch nicht die Unterlegenheit der Schiene gegenüber ihrem Konkurrenten, wenn dessen Überlegenheit darauf beruht, daß er mit nur partiellen Selbstkosten arbeiten kann. Gemeinwirtschaftliche Pflichten bei der Bahn und ungenügende Heranziehung zur Kostendeckung beim Kraftwagen verschleiern also die „true social costs“ der beiden Verkehrsmittel.

Die Differenziertheit des Verkehrsmarktes und die den Eigenheiten der Nachfrage und des Angebotes auf diesem Markt angepaßte Eisenbahnpreisbildung und die Bindung des Kraftwagens an diese Eisenbahntarife erweisen sich in ihrer Auswirkung auf den Wettbewerb ebenfalls als ein Vorteil für den Kraftwagen.

Es ist nun die Aufgabe der Verkehrspolitik, die Wettbewerbsbedingungen einander anzugleichen und eine volkswirtschaftlich sinnvolle Koordination der Verkehrsträger zu schaffen.

D. Die Verkehrspolitik

Bei der Betrachtung der Verkehrspolitik stellen sich vor allem drei Fragen. Eine erste, grundsätzliche, befaßt sich damit, wie im aktuellen Falle der Marktwirtschaft eine aktive Verkehrspolitik des Staates sich mit den Prinzipien dieser Wirtschaftsordnung vereinbaren läßt. Die zweite Frage stellt sich nach den Grundsätzen und Grundzielen einer solchen Verkehrspolitik unter dem uns speziell interessierenden Aspekt des Wettbewerbes zwischen den Verkehrsmitteln, während sodann drittens die deutsche Verkehrspolitik der Nachkriegszeit zu betrachten ist.

I. Verkehr und Wirtschaftsordnung

Wir leben heute in der Zeit der interventionistischen Wirtschaftspolitik, denn „auch die hartgesottensten Gleichgewichtstheoretiker haben eingesehen, daß die wirkliche Wirtschaft weder ein naturgesetzliches Phänomen noch eine Maschine ist“¹¹⁸ und wohl niemand glaubt mehr an eine prästabilisierte Harmonie. Ist man sich aber zwar über die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft einig, so gehen die Meinungen über ihr Maß, ihre Richtung, die Methoden und die Tragweite doch weit auseinander. Sowohl der unbestimmte marktkonforme wie auch der recht massive Eingriff lassen sich mit dem Prinzip des Interventionismus vereinbaren, unter dem zu verstehen ist „die Gesamtheit jener wirtschafts- und sozialpolitischen Eingriffe in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte, die entweder Produktion oder Verteilung in der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne das System der Marktwirtschaft völlig aufzuheben“¹¹⁹.

Der Interventionismus geht von der Erkenntnis aus, daß so wie die Dinge liegen, der freien Marktwirtschaft wohl die Tendenz zur maximalen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft innewohnt, sie aber zugleich gewisse Interessen, deren Sicherung dem Staat nicht gleichgültig sein darf, unbefriedigt läßt. Eine Wirtschaftsordnung, die einerseits auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln und auf Wirtschaftsfreiheit beruht und durch die Initiative der am Ertrag persönlich interessierten privaten Unternehmer geleitet wird, bedarf deshalb andererseits der Intervention des Staates zur Sicherung der beim rein marktwirtschaftlichen System nicht oder nicht genügend

¹¹⁸ Wagner, V. F.: Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1942, S. 323.

¹¹⁹ Küng, E.: Der Interventionismus, Bern 1941. S. 2.

gewährleisteten überindividuellen, öffentlichen, kulturellen, sozialen und nationalen Interessen¹²⁰.

Das Verkehrswesen ist nun für eine solche staatliche Regelung geradezu prädestiniert¹²¹ und war deshalb von jeher eine Domäne starker staatlicher Einflußnahme. Hier erhalten die erwähnten überindividuellen, öffentlichen, kulturellen, sozialen und nationalen Interessen besonderes Gewicht. Ist z. B. eines der sozialpolitischen Motive des Interventionismus dasjenige des „Schutzes der Schwachen“, so findet es im Verkehrswesen seine ureigenste Bedeutung, indem hier vor allem der wirtschaftlich Schwache des Schutzes bedarf. Die wichtigste Zielsetzung des Verkehrs muß es sein — schon der größtmöglichen zu verwirklichenden Freiheit willen — allen Gliedern der Wirtschaft und darüber hinaus des Staates schlechthin den Anspruch auf gleiche Behandlung ihrer Verkehrsbedürfnisse zu erfüllen. „Gleichheit vor dem Verkehr ist kein geringerer Garant der Freiheit als Gleichheit vor dem Recht, . . . in einem modernen Staatswesen gehört die Sicherstellung geordneter Verhältnisse im öffentlichen Verkehr zu den für den Bestand der Gemeinschaft notwendigen Rechtsgütern“¹²². Die Verwirklichung dieser Aufgaben verlangt aber in großem Umfang staatliche Maßnahmen, die jeden marktwirtschaftlichen Rahmen sprengen. Nichts kann deshalb die Sonderstellung des Verkehrs besser umschreiben als die Tatsache, daß er gerade in der Blütezeit des wirtschaftlichen Liberalismus, also in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und bis zum 1. Weltkrieg, zu einer Domäne staatlicher Einflußnahme geworden ist. Bezeichnenderweise pflegen auch heute noch neo-liberale Wirtschaftstheoretiker und -politiker die Verkehrswirtschaft als einen Ausnahmefall zu behandeln, „da es nicht ratsam, ja nicht einmal möglich ist, das Verkehrswesen dem freien Wettbewerb und den Gesetzen von Angebot und Nachfrage völlig frei zu überlassen“¹²³.

Lassen sich also die Prinzipien der Marktwirtschaft auf das Verkehrswesen nicht anwenden und verneint man auf der anderen Seite eine integrale Planung, so kommt es nun darauf an, eine sinnvolle und abgewogene Verbindung der beiden Prinzipien zu finden. Eine dogmatische Verhärtung nach einer Richtung hin würde auf jeden Fall an den Bedingungen der Wirklichkeit vorbeigehen. Die interventionistischen Eingriffe müssen sich an den volkswirtschaftlichen Erfordernissen und Notwendigkeiten und nicht an Wünschen privater Interessengruppen ausrichten. Sie müssen ökonomisch sinnvoll in einem gesamtwirtschaftlichen Rahmen aufeinander abgestimmt werden. Daß dies nicht immer der Fall ist, zeigt sich nur zu oft gerade in der Verkehrspolitik.

Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe im Verkehrswesen zeigt sich besonders ausgeprägt am Beispiel der Eisenbahn. Mit ihren

¹²⁰ Vgl. Saitzew, M.: Der Interventionismus, in Festgabe Fritz Fleiner 1937, S. 332.

¹²¹ Wagner, V. F.: a. a. O., S. 345.

¹²² Most, O.: Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Internationales Archiv für Eisenbahnwesen, 1954, S. 501.

¹²³ Röpke, W.: a. a. O., S. 5.

hohen Anforderungen an Anlagekapital zeigt sie eine starke Tendenz zum Großbetrieb, ihre immanenten ökonomischen Kräfte tendieren eindeutig zum hinreichend großen regionalen Monopol, bis ein einziges Eisenbahnsystem einen ausreichend großen Verkehrsraum monopolistisch beherrscht. Jede andere Ordnung wäre unökonomisch ¹²⁴.

Die Eisenbahnmonopole sind bis zum Auftreten des Kraftwagens so stark gewesen und ihre Möglichkeiten der Kontrolle der gesamten Volkswirtschaft reichten so weit, daß kein Staat diese Monopole schrankenlos hat wirken lassen können. Namentlich die Tarifpolitik wurde durch staatliche Kontrollen der Willkür des Monopols entzogen. Gleichzeitig wurde aber die Möglichkeit zu monopolistischer Preisdifferenzierung belassen, denn dabei decken sich ja, wie wir früher schon feststellten, die Interessen des Monopolisten recht gut mit denen der Gesamtwirtschaft. Die Kontrolle des Monopols bot zugleich aber auch die Möglichkeit einer wirksamen Verkehrspolitik und kein Staat hat auf diese Möglichkeit verzichtet. Damit beginnen die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Bahn, die sie zu einem „service public“ machen und die nicht nur ökonomische, sondern auch die oft genannten meta-ökonomischen Ziele verfolgen. Auch heute noch stellen die Eisenbahnen „ein Instrument interventionistischer Wirtschaftspolitik von beispielloser Intensität und Reichweite“ dar ¹²⁵, und werden bewußt als solches benutzt.

Anders als bei der Eisenbahn liegt die Frage der Marktordnung beim Kraftwagenverkehr. Hier gibt es keinerlei Tendenz zum Monopol, im Gegenteil, die ökonomischen Kräfte treiben zur Zersplitterung und ruinösen Konkurrenz. Indem schon ein verhältnismäßig kleines Kapital zur Eröffnung eines Betriebes genügt und die großen Investitionen für die Verkehrswege und andere Anlagen wegfallen, ist die Möglichkeit für die Betätigung des selbständigen kleinen Unternehmers gegeben. Der Kraftwagen ist deshalb für den freien Wettbewerb wie geschaffen. Ruft zwar schon die Tendenz zum ruinösen Wettbewerb aus den Reihen des Gewerbes selbst nach einem straffen staatlichen Konzessionsverfahren um den Zugang zum Gewerbe im Interesse eines gesunden Wettbewerbes zu erschweren und verlangt allein das Sicherheitsmoment eine scharfe staatliche Reglementierung, so würde das doch einer marktwirtschaftlichen Regelung noch keinen Abbruch tun. Das Problem tieferer Eingriffe entsteht dagegen im Verhältnis des Kraftwagens zur Eisenbahn. Die Beseitigung der hier bestehenden Ungleichheiten in der Wettbewerbslage wird sich wohl kaum im marktwirtschaftlichen Rahmen durchführen lassen. Des weiteren tritt durch den

¹²⁴ Vgl. auch hierzu Röpke: *Civitas humana*, Zürich 1944, S. 296: „Eisenbahnen, Elektrizitätswerke und andere Versorgungsbetriebe sind die auffälligsten Beispiele für Fälle, in denen wir vor der Ökonomie der fixen Kosten kapitulieren, ja sogar die Notwendigkeit der Monopolstellung zugestehen müssen, dabei freilich hinzufügen, daß sie aus diesem Grunde nur als öffentliche Monopole bestehen sollten“.

¹²⁵ Neumark: a. a. O., S. 196.

Straßenbau im Kraftverkehr ein exogener Faktor auf, der marktwirtschaftlich nicht absorbiert werden kann. Er liegt in der Tatsache, daß im Straßenverkehr, anders als bei der Eisenbahn, Fahrzeug und Fahrbahn wirtschaftlich-finanziell voneinander getrennt sind. Da aber beide in Quantität und Qualität einander entsprechen müssen, so entsteht die Frage, wie Fahrzeugbestand und Straßennetz aufeinander abgestimmt werden sollen, so daß ein Überschuß der einen Kapazität über die andere vermieden wird. Heute ist der Straßenbau weit hinter der Zunahme des Kraftverkehrs zurückgeblieben, nicht zuletzt als eine Folge des Krieges und der Nachkriegszeit. Um hier zwischen den beiden Komplementärinvestitionen — jenen in Fahrzeugen, die nach marktwirtschaftlichen, und jenen in Straßen, die nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen — das richtige Gleichgewicht zu schaffen, wird man nicht ohne direkte Eingriffe als lenkende Maßnahmen auskommen. In diesem Sinne wird man auch als Leitmotiv der westdeutschen Verkehrspolitik folgenden Satz des Bundesverkehrsministers betrachten dürfen: „Ich glaube nicht, daß wir es uns leisten können, im Verkehrswesen ein neoliberalistisches Experiment zu wagen“¹²⁶.

II. Grundziele der Verkehrspolitik:

Verkehrsordnung und Verkehrskoordinierung

Nachdem wir festgestellt haben, daß das Wesen des Verkehrs und seine zentrale Stellung in der Volkswirtschaft eine aktive Verkehrspolitik des Staates erfordert, damit gewisse ökonomische und auch meta-ökonomische Ziele erreicht werden können, stellt sich nun die Frage, nach welchen Grundsätzen eine solche Verkehrspolitik zu erfolgen habe.

Sinn und Ziel der Verkehrspolitik muß es zunächst sein, den Verkehr zweckmäßig in die Volkswirtschaft einzugliedern und eine gesunde Verkehrswirtschaft zu schaffen. Sie muß dafür sorgen, daß das konstitutionelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Verkehrswesen (vgl. S. 55 f.) in einen Zustand des Gleichgewichtes gebracht wird, bei dem alle Verkehrsbedürfnisse des Landes in möglichster Anpassung an den technischen Fortschritt möglichst preiswert befriedigt werden. Die Herstellung eines solchen Gleichgewichtszustandes ist Objekt und Inhalt des Problems der Verkehrsordnung¹²⁷. Das Ziel der Verkehrsordnung schließt deshalb die Erreichung der Verkehrseinheit ein. Diese wird von Pirath folgendermassen umschrieben: „Die Verkehrseinheit ist in ihrer vollendetsten Form eine Synthese zwischen Angebot und Nachfrage im Verkehrsleben unter gleichen und günstigen Bedingungen für die Verkehrsmittel und die Allgemeinheit. Aus der Einheit zwischen Produktions- und Absatzfeld im Verkehrswesen in erster Linie ge-

¹²⁶ Seebohm: a. a. O., S. 30.

¹²⁷ Meyer, H. R.: Grundprobleme der Verkehrswirtschaft, Zürich 1947, S. 22.

boren, umfaßt und verlangt sie: Einheitliche Bedingungen für das Wirtschaftsgebaren der Verkehrsmittel, gleiche Verpflichtungen der Verkehrsmittel der Allgemeinheit gegenüber, gleiche Bedienung aller Landesteile nach dem Grade ihres Verkehrsbedürfnisses, gleiches Entgelt für die gleichen Verkehrsleistungen ohne Unterschied der Person und der Wirtschaftszweige“¹²⁸. Die Verkehrseinheit als höchstes Ziel der Verkehrsordnung war solange leicht zu verwirklichen, als ihr die technische Einheit eines einzigen und genügend leistungsfähigen Verkehrsmittels gegenüber stand. Die Dynamik in der Technik der Verkehrsmittel führte aber zum Auftreten neuer leistungsfähiger Verkehrsmittel und das Nebeneinander und der Wettbewerb der mit unterschiedlichen Eigenschaften und Organisationsformen ausgestatteten Verkehrsmittel rief eine Störung des Gleichgewichtszustandes hervor. Innerhalb des übergeordneten Problems der Verkehrsordnung nimmt deshalb heute die Frage der Verkehrskoordination den Mittelpunkt ein. Ihr Gegenstand ist die Regelung der Zusammenarbeit und des Wettbewerbes der verschiedenen Verkehrsmittel, insbesondere aber das Verhältnis zwischen den öffentlichen Verkehrsdiensten und dem privaten Verkehr und mithin das Verhältnis der Eisenbahn zum Kraftwagen.

Das Ziel der Koordination der Verkehrsmittel liegt ganz allgemein in:

der Entwicklung eines optimal leistungsfähigen und möglichst billig arbeitenden Verkehrsapparates. Es sollen die verschiedenen Verkehrsmittel als Hilfsmittel der Produktion nach ihrer technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und unter Vermeidung jeder Behinderung des technischen Fortschrittes ausgestattet werden;

der Zusammenführung der verschiedenen Verkehrsmittel und Verkehrsunternehmungen zu einer möglichst zweckmäßigen Zusammenarbeit¹²⁹.

Innerhalb dieser weiteren Grenzen stellt sich nun das engere Problem der Koordination vom öffentlichen und privatem Verkehr. Im Rahmen der genannten Ziele ergeben sich dabei folgende zwei Grundfragen: Erstens muß festgestellt werden, in wie weit eine

¹²⁸ Pirath, C.: a. a. O., S. 288.

¹²⁹ Vgl. Eidg. Koordinierungskommission, a. a. O., S. 48. Ebenso bei Pirath, a. a. O., S. 286: „Jede Synthese der Verkehrsmittel hat in gleicher Weise den Eigenarten der Verkehrsmittel wie den Bedürfnissen der Allgemeinheit gerecht zu werden“. Entsprechend legt auch die Interstate Commerce Act der Interstate Commerce Commission von 1946 die Richtlinien für die Verkehrspolitik der USA fest: „It is hereby declared to be the national transportation policy of the Congress to provide for fair and impartial regulation and promotion of all modes of transportation . . . so administered as to recognize and preserve the inherent advantages of each; to promote safe, adequate, economical, and efficient service and foster sound economic conditions in transportation and among the several carriers; . . . all to the end of developing, coordinating, and preserving a national transportation system by water, highway, air, and rail, as well as other means, adequate to meet the needs of the commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defence“. Zit. nach Bigham and Roberts, a. a. O., S. 667.

öffentliche Verkehrsbedienung, im Einzelfall eine öffentliche Verkehrslinie, notwendig und unentbehrlich ist. Heute ist es sehr wohl möglich, daß eine öffentliche Verkehrslinie infolge der Ausbreitung des Eigenverkehrs und des gewerbsmäßigen Privatverkehrs keine unentbehrliche Notwendigkeit mehr darstellt oder doch mit geringerer Dimensionierung auskommt. Diese Grundfrage muss aber auch heute noch im Sinne einer Bejahung der Unentbehrlichkeit der öffentlichen Verkehrsbedienung beantwortet werden, wenn sich auch in Einzelfällen Ausnahmen ergeben mögen¹³⁰. Gerade aus Kreisen der Wirtschaft wird die Notwendigkeit eines Verkehrsmittels mit der Auflage zu öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung immer wieder betont¹³¹.

Bei der zweiten Grundfrage geht es darum, festzustellen, ob die unentbehrliche öffentliche Verkehrsbedienung auch vom dafür geeignetsten und zweckmäßigsten Verkehrsmittel getragen wird. Konkret geht es dabei um die Frage, ob nicht die herkömmliche öffentliche Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn zweckmäßigerweise durch einen Automobildienst ersetzt werden solle. Diese sog. Ersetzbarkeitsuntersuchungen fallen heute in der Mehrzahl der Fälle eindeutig zugunsten der Eisenbahn aus¹³². Dies umsomehr, wenn man vom Kraftverkehr zunächst einmal die Erreichung eines höheren Eigenwirtschaftlichkeitsgrades verlangt, um so überhaupt erst zum wahren Ausgangspunkt einer Koordination zu gelangen. Würde sich aber auch nach Erlangung des vollen Selbsterhaltungsgrades der private Kraftverkehr gegenüber dem öffentlichen Verkehr im Wettbewerb als überlegen erweisen und hätte sich andererseits aber herausgestellt, daß eine öffentliche Verkehrsbedienung unentbehrlich ist und auch vom dafür qualifiziertesten Verkehrsmittel getragen wird, dann kann der Schluß gezogen werden, daß die unentbehrlichen und unersetzbaren (oder nicht weiter ersetzbaren) öffentlichen Verkehrsmittel nötigenfalls in ihrer Existenz gesichert werden müssen.

¹³⁰ Vgl. Meyer, H. R.: a. a. O., S. 22.

¹³¹ So z. B. Dr. Kolath vom Deutschen Industrie und Handelstag in: Der gemeinwirtschaftliche Tarif, das Kernproblem für eine Verkehrsordination, Transport, Nr. 43, 1953, S. 2233.

¹³² Bedeutung haben diese Ersetzbarkeitsuntersuchungen besonders für Nebenbahnen wirtschaftsschwacher Gebiete, die mit hohen Selbstkosten arbeiten. Nach Pirath (Das Grundproblem der Verkehrswirtschaft in Vergangenheit und Zukunft, in Schiene-Straße 1954, S. 53) wurden typische Nebenbahngebiete in Württemberg und Niedersachsen daraufhin untersucht, welche Transportkostenbelastung der Wirtschaft im Bereich der Nebenbahnen entstehen würden, wenn diese abgebaut und durch den Kraftwagenverkehr mit privatwirtschaftlicher Unternehmungsform ersetzt würden, bei der die Selbstkosten maßgebend für die Verkehrsbedienung sind. Es ergab sich, daß in Württemberg je km Nebenbahn eine Mehrbelastung der Wirtschaft durch Transportkosten von 11 000 DM und bei einer durchschnittlichen Länge der einzelnen Nebenbahnen von 15 km eine Mehrbelastung des Verkehrsgebietes einer Nebenbahn von 15 mal 11 000 = 165 000 DM entstehen würde. In Niedersachsen ergab sich eine Mehrbelastung von 28 000 DM je km und von 29 mal 28 000 = 850 000 DM für das Verkehrsgebiet einer Nebenbahn. Und dies bei rein privatwirtschaftlicher Unternehmungsform. Müßte der Kraftwagen in diesen Gebieten aber noch die Auflagen einer öffentlichen Verkehrsbedienung erfüllen, so würde er, vorsichtig ausgedrückt zumindest mit weit höheren Fehlbeträgen arbeiten müssen, als die Bahnen es tun.

Das Gleichgewicht, das zwischen öffentlichem und privatem Verkehr hergestellt werden soll, läßt sich dann folgendermaßen umschreiben: Der private Verkehr soll sich im weitestmöglichen Rahmen entfalten können, der mit der Existenzerhaltung des öffentlichen Verkehrs noch vereinbar ist¹³³. Bedingung ist dabei natürlich, daß das öffentliche Verkehrsmittel alle Möglichkeiten der Rationalisierung und der Selbsthilfe ausschöpft.

Hat sich so als das Grundziel der Verkehrskoordination die Existenzsicherung des öffentlichen, unentbehrlichen und unersetzbaren Verkehrsmittels ergeben, so stellt sich nun die Frage nach den Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Zieles zu ergreifen sind. Sie sind vor allem in der Beseitigung der Nachteile der ungleichen Wettbewerbsbedingungen zu erblicken. Eine konsequente, radikale Lösung könnte dabei theoretisch auf zwei Wegen erfolgen¹³⁴. Einerseits könnte man das öffentliche Verkehrsmittel von seinen gemeinwirtschaftlichen Bindungen befreien und damit die Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche der verschiedenen Verkehrsmittel dem freien Spiel der Kräfte überlassen. Aus unseren ganzen bisherigen Ausführungen geht aber hervor, daß dieser Weg aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht in Frage kommen kann. Andererseits könnte man dem privaten Verkehr die gleichen Bindungen wie dem öffentlichen Verkehr auferlegen. Aber auch diese Möglichkeit ist weder uneingeschränkt wünschbar noch praktisch und politisch durchführbar. Sind aber dergestalt die extremen Wege nicht gangbar, so müssen bei der Lösung des Problems der Koordination und der Beseitigung der Wettbewerbsungleichheiten Mittelwege gefunden werden. Weitere und konkretere Möglichkeiten der Existenzsicherung des öffentlichen Verkehrs wären deshalb:

1. Direkte verkehrsteilende Maßnahmen, die dem öffentlichen Verkehr ein ausreichendes Verkehrsvolumen sichern. Hierzu sind direkte staatliche Interventionen notwendig.
2. Belastung des privaten Verkehrs, nachdem er erst einmal seine volle Kostendeckung erreicht hat, darüber hinaus mit einer echten Fiskalbelastung, als Kompensation dafür, daß er die Auflagen einer öffentlichen Verkehrsbedienung nicht zu tragen hat.
3. Dauernde finanzielle Stützung des Verkehrsmittels mit der Verpflichtung zur öffentlichen Verkehrsbedienung durch den Staat. Im Hinblick auf das zu erreichende Ziel ist es dabei

¹³³ Vgl. Meyer, H. R.: a. a. O., S. 24, sowie Pirath, a. a. O., S. 286: „Eine Synthese der verschiedenen Verkehrsmittel hat in erster Linie Bedeutung für den öffentlichen Verkehr, für den privaten Verkehr nur insoweit, als dieser keine irgendwie geartete Sonderstellung gegenüber dem öffentlichen Verkehr einnehmen darf, die der öffentlichen Verkehrswirtschaft abträglich sein kann“. Nach Neumark, a. a. O., S. 206, ist „notfalls auch durch Anwendung differenzierender Maßnahmen zu bewirken, dass die trendmäßige Aufwärtsentwicklung des Kraftverkehrs verlangsamt wird, wenn und soweit das zwecks Verhinderung eines Zusammenbruchs der Bahnen notwendig sein sollte“.

¹³⁴ Vgl. Eidg. Koordinierungskommission, a. a. O., S. 48

gleichgültig, ob man dies mit Deckung von Defiziten oder psychologisch und politisch eleganter mit jährlicher Abgeltung der gesamtwirtschaftlichen Lasten bezeichnet¹³⁵.

In der aktuellen Situation ist von diesen drei Möglichkeiten besonders die zweite von Bedeutung. Maßnahmen in der Richtung der ersten Möglichkeit sind als zu „dirigistisch“ verschrien und stoßen auf heftigste wirtschaftspolitische Ablehnung, während sich der Staat naturgemäß auch gegen eine Abgeltung der gesamtwirtschaftlichen Lasten sträubt. Deshalb muß die Verkehrspolitik heute die Koordination vor allem mit finanziellen Maßnahmen zu erreichen suchen, die so getroffen werden müssen, daß sie einmal den privaten Verkehr treffen und gleichzeitig dem öffentlichen Verkehr zugute kommen.

Wir werden sehen, wie auch die deutsche Verkehrspolitik der jüngsten Vergangenheit den Weg der finanziellen Belastung des privaten Verkehrs beschritten hat, soweit hier allerdings von Belastung gesprochen werden kann, hat doch der Kraftverkehr seine Eigenwirtschaftlichkeit noch nicht erreicht. Gerade für die deutsche Situation ist es zudem fraglich, ob finanzielle Maßnahmen allein genügen und nicht zusätzlich zu direkten verkehrsteilenden Eingriffen gegriffen werden muß.

III. Die deutsche Verkehrspolitik nach dem Kriege

Die westdeutsche Verkehrspolitik der Nachkriegszeit läßt sich deutlich in drei Phasen einteilen. Die erste umfaßt die Jahre unmittelbar nach Kriegsende, die vor allem dem Wiederaufbau der Verkehrswege und -mittel und der Wiederherstellung eines funktionsfähigen Verkehrswesens dienten. Auf der erreichten Basis konnte in einer zweiten Phase sodann der Versuch einer Neuordnung des Verkehrs unternommen werden. Mußte man sich dabei noch auf das einzelne Verkehrsmittel konzentrieren, so wird in der dritten Phase der Notwendigkeit, den Verkehr immer als ein Ganzes zu sehen, durch eine verkehrspolitische Gesamtkonzeption Rechnung getragen, wobei insbesondere die Koordinationsfrage in Bezug auf die uns speziell interessierenden Verkehrsmittel Eisenbahn und Kraftwagen in den Vordergrund tritt.

1. Wiederaufbau 1945—1949

Die Periode vom Zusammenbruch im Mai 1945 bis zur Konstituierung der Bundesrepublik im Jahre 1949 war auf dem Sektor des Verkehrswesens gekennzeichnet durch die Notwendigkeit der möglichst raschen Wiederherstellung eines funktionsfähigen Verkehrsapparates. Dem Wiederaufbau der stark zerstörten Verkehrsanlagen stellten sich große Schwierigkeiten entgegen, unter denen besonders

¹³⁵ Vgl. Meyer, H. R.: Die Verwirklichung der Grundziele einer Verkehrsordnung, Internationale Transport Zeitschrift 1953, Nr. 36.

Materialknappheit und sinkende Leistungsfähigkeit des Personals hervortraten. Auch machte die Zerschlagung des Reichsgebietes in vier Besatzungszonen eine zentrale Leitung des Wiederaufbaues unmöglich.

Zuerst kam es auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens zu einer Zusammenfassung wenigstens im zonalen Raum¹³⁶. Mitte 1945 konnte sowohl die Oberbetriebsleitung US-Zone als zonale Zentralbehörde der Deutschen Reichsbahn für das amerikanische Besatzungsgebiet wie auch die Reichsbahn-Generaldirektion für das britische Besatzungsgebiet errichtet werden. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen der amerikanischen und der britischen Zone führte sodann 1946 zur Bildung eines „Verwaltungsrates für Verkehr“, der 1947 in die „Verwaltung für Verkehr im vereinigten Wirtschaftsgebiet“ übergeführt wurde.

Im französischen Besatzungsgebiet kam es nach verschiedenen Zwischenlösungen zur Errichtung der Betriebsvereinigung der Südwestdeutschen Eisenbahnen auf Grund eines Abkommens vom 25. Juni 1947, die einheitliche Leitung des Betriebes übernahm die Generaldirektion der Eisenbahnen in Speyer.

In dieser ersten Phase vollzog sich der Aufbau bei den verschiedenen Verkehrsträgern in Tempo und Ausmaß unterschiedlich. Der Kraftverkehr erholte sich, unterstützt von steuerlichen Maßnahmen sehr schnell. Die Automobilindustrie wurde beschleunigt wieder aufgebaut. Mit dieser Entwicklung konnten die Eisenbahnen nicht Schritt halten. Ihnen fehlten vor der Währungsreform vielfach die nötigen Baustoffe, danach aber ausreichende langfristige Kredite für den Wiederaufbau.

Mit der Bildung der ersten Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland am 20. September 1949 und der Errichtung eines Bundesverkehrsministeriums beginnt der zweite Abschnitt der Verkehrspolitik der Nachkriegszeit. Die Folgen des Krieges waren zu dieser Zeit noch nicht überwunden, der weitere Aufbau mußte daher mit allen verfügbaren Mitteln nach einem Gesamtplan fortgesetzt werden. In den Vordergrund rückte aber nunmehr das Problem einer Neuordnung des Verkehrswesens.

2. Neuordnung des Verkehrswesens 1949—1953

Die Frage nach einer Neuordnung des Verkehrswesens stellte sich zu dieser Zeit umso dringlicher, als damit der durch die Währungsreform, den Marshall-Plan, die Errichtung der Bundesrepublik, den Schuman-Plan und nicht zuletzt auch den Ausbruch des Korea-Konfliktes ausgelösten allgemeinwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen werden mußte.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser Neuordnung gab das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die

¹³⁶ Siehe Seeböhm: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949—1953, Dortmund 1953, S. 21

Eisenbahnen und den Straßenverkehr in den Artikeln 73, 74, 87 und 90. Nach Artikel 73 Nr. 6 hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Bundeseisenbahnen. Der Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen und der Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs unterliegen nach Artikel 74 Nr. 22 der konkurrierenden Gesetzgebung. Artikel 87 bestimmt die Einrichtung einer bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau für die Bundeseisenbahnen. Artikel 90 schließlich benennt den Bund als Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen, die im Auftrag des Bundes von den Ländern verwaltet werden.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens bildeten die „Betriebsvereinigung der Südwestdeutschen Eisenbahnen“ in der französischen Zone und die „Reichsbahn im vereinigten Wirtschaftsgebiet“ der amerikanischen und britischen Zone zwar durch Erlass des Bundesverkehrsministers seit 1949 formell die „Deutsche Bundesbahn“, die beiden Verwaltungen hatten aber verschiedene Leitungsorgane und verschiedene Verfassungen. Die völlige rechtliche und wirtschaftliche Verschmelzung der beiden Verwaltungen wurde durch drei ordnende Gesetze geschaffen¹³⁷:

- a) Das „Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn“ vom 2. März 1951 übertrug zunächst das bisherige Reichsbahnvermögen als „Sondervermögen Deutsche Bundesbahn“ mit Wirkung vom 24. Mai 1949, dem Tag des Inkrafttretens des Grundgesetzes, auf den Bund.
- b) Das „Allgemeine Eisenbahngesetz“ vom 29. März 1951, das sowohl für die Bundesbahn als auch für die nicht bundeseigenen Eisenbahnen gilt, regelt allgemeine Fragen des Eisenbahnwesens. Es legt eisenbahnrechtliche Grundbegriffe und Ziele der Tarifpolitik fest und trifft Bestimmungen über die Verpflichtung zum Ausbau und zur Ergänzung der Eisenbahnnetze. Ferner wird die Bundesregierung zum Erlaß von Bau-, Betriebs-, Verkehrs- und statistischen Vorschriften ermächtigt.
- c) Das „Bundesbahngesetz“ vom 13. Dezember 1951 faßt die Bundeseisenbahnen wieder in einer den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen angepaßten einheitlichen Verfassung und in einem einheitlichen Verwaltungsaufbau zusammen. Das Gesetz bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland unter dem Namen „Deutsche Bundesbahn“ das Bundeseisenbahnvermögen als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet. Das Gesetz enthält damit ein klares Bekenntnis zum Staatsbahnsystem¹³⁸, wobei dem Unternehmen aber eine weitgehende, vor allem finanzielle, Autonomie verbleibt. Seine Leitung wird zwei besonderen Organen, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat, anvertraut. Über diesen beiden

¹³⁷ Vgl. Seebohm: a. a. O., S. 112.

¹³⁸ Siehe Ottmann, Karl: Das neue Bundesbahngesetz, Die Bundesbahn 1951, H. 23/24, S. 847.

Organen steht der Bundesverkehrsminister. Seine Stellung wie seine Rechte und Pflichten gegenüber der Bundesbahn werden mit „Aufsicht“ umschrieben und sind damit von der Leitung getrennt. Er hat für die Einordnung der Bundesbahn in die politische Linie des Bundes zu sorgen und erläßt die allgemeinen Anordnungen, die erforderlich sind, um den Grundsätzen der Verkehrs-, Wirtschafts-, und Sozialpolitik Geltung zu verschaffen und die Interessen der Deutschen Bundesbahn und der übrigen Verkehrsträger in Einklang zu bringen, d. h., zu koordinieren. (Auf andere Bestimmungen des Gesetzes ist früher schon hingewiesen worden, vgl. S. 62 f.).

Auf dem Gebiete des Straßenverkehrs stand im Vordergrund die Notwendigkeit der Wiederherstellung der Ordnung im Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen. Auf Grund von Maßnahmen der Besatzungsmächte war hier 1945 der Reichskraftwagen-Betriebsverband — die tragende Säule des Güterfernverkehrsgesetzes von 1935, dem besonders die Aufgabe zufiel, die Tarife zu überwachen — aufgelöst worden. Damit war der Entwicklung im Straßengüterverkehr freier Lauf gelassen. Nach über zweijähriger Vorbereitungszeit wurde dann am 18. Oktober 1952 das „Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG)“ verkündet und damit das bisherige Provisorium einer gesetzlichen Regelung des Güterfernverkehrs mit Kraftfahrzeugen durch das Güterfernverkehrs-Änderungsgesetz vom 2. September 1949 abgelöst. An wesentlichen Neuerungen gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung brachte das Güterkraftverkehrsgesetz¹³⁹:

- a) Die Einrichtung einer „Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“ als einer Anstalt des öffentlichen Rechts, mit den Aufgaben, den Güterfernverkehr zu überwachen, für die Einhaltung der Tarife zu sorgen, den Bundesverkehrsminister bei Koordinierungsmaßnahmen zu beraten, bei Tarifmaßnahmen mitzuwirken und die Beförderungsleistungen im Güterfernverkehr statistisch zu erfassen.
- b) Eine Reglementierung für den allgemeinen Güternahverkehr und den Güterliniennahverkehr. Der allgemeine Güternahverkehr ist erlaubnispflichtig. Neu ist der Begriff des Güterliniennahverkehrs. Er ist Nahverkehr, der zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten linien- und regelmäßig betrieben wird. Dieser Güterliniennahverkehr ist genehmigungspflichtig im Sinne einer echten Konzessionserteilung und unterliegt dem Tarifzwang und der Beförderungspflicht.

¹³⁹ Vergl. Seebohm: a. a. O., S. 115;

Bundesbahn und Güterkraftverkehrsgesetz, Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1952, S. 159;

Ebelt, Kurt: Das neue Güterkraftverkehrsgesetz, Die Bundesbahn 1952, H. 22, S. 739;

Das neue deutsche Güterkraftverkehrsgesetz, Internationale Transport Zeitschrift, 1952, H. 46, S. 8596.

Weiter enthält das Gesetz wesentliche Änderungen und Erweiterungen der Bestimmung über:

Die Kontingentierung und Genehmigung des Güterfernverkehrs. Mit Zustimmung des Bundesrates setzt der Bundesminister für Verkehr unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses und der Verkehrssicherheit auf den Straßen die Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge für den allgemeinen Güterfernverkehr und den Bezirksgüterfernverkehr fest. Die Gesamtzahl der für den Güterfernverkehr auszugebenden Genehmigungen war aber in der Kontingentierungsverordnung vom 17. Juli 1952 auf 11 850, die Gesamtzahl der Bezirksgenehmigungen auf 4 000 festgesetzt worden, während sich demgegenüber die Zahl der bis dahin tatsächlich ausgegebenen Vollkonzessionen auf ca. 15 000 und die der Bezirksgenehmigungen auf ca. 6 000 belief. Das Güterkraftverkehrsgesetz bestimmt deshalb weiter, daß in jedem Land Konzessionen erst dann wieder erteilt werden dürfen, wenn und soweit die für dieses Land festgesetzten Höchstzahlen unterschritten sind. Da die ältesten vorhandenen Konzessionen aus dem Jahre 1949 stammen und die Laufzeit mindestens 8 Jahre beträgt (durchschnittliche Amortisationszeit für das zum Erwerb eines Lastkraftwagens erforderliche Kapital), so wird es noch Jahre dauern, bis der Überhang der erteilten Genehmigungen beseitigt ist.

Die Tarifgestaltung. Die Tarife werden vom Bundesminister für Verkehr festgesetzt. Über die nähere Ausgestaltung der Tarife wird nichts gesagt und auch das Problem der Anlehnung an die Eisenbahntarife wird nicht behandelt.

Güterfernverkehr der Bundesbahn. Die Zahl der im Güterfernverkehr eingesetzten Kraftfahrzeuge der Bundesbahn darf 3,5 % der für den allgemeinen Güterfernverkehr zugelassenen Fahrzeuge nicht übersteigen. Daneben kann die Bundesbahn Unternehmerfahrzeuge beschäftigen muß dabei jedoch dem Unternehmer ein Entgelt in der Höhe der nach dem Tarif zu berechnenden Fracht zahlen.

Werkverkehr. Zur Bekämpfung des unechten Werkverkehrs wird eine genaue Definition des Werkverkehrs gegeben (vgl. S. 13). Für jede Fahrt im Werkfernverkehr müssen die vorgeschriebenen Beförderungs- und Begleitpapiere ausgefertigt werden, ferner muß jede Fahrt in ein Fahrtennachweisbuch eingetragen werden. Die im Werkfernverkehr eingesetzten Fahrzeuge mit über 4 t Nutzlast sind bei der Bundesanstalt anzumelden und werden dort registriert.

Bundesbahngesetz und Güterkraftverkehrsgesetz sind reine Ordnungsgesetze, die den einzelnen Verkehrsträger in sich ordnen, aber das Problem des Verhältnisses der Verkehrsmittel zueinander nicht berühren. Vor allem das Güterkraftverkehrsgesetz, von dem man dies in erster Linie hätte erwarten sollen, brachte keine Lösung des Koordinationsproblems. Ansätze zur Behandlung dieser Frage sind zwar vorhanden, so z. B. der § 7, der besagt: „Mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs hat der Bundesminister für Verkehr darauf

hinzuwirken, daß die Leistungen und Entgelte des Straßengüterverkehrs innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern aufeinander abgestimmt werden“. Gerade eine Neugestaltung des Verhältnisses von Eisenbahn und Kraftwagen wird aber nicht angestrebt und daher kommt das Gesetz der Lösung des Problems der Koordination um keinen Schritt näher. Es konnte deshalb auch nicht Endziel sein, sondern nur Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen der Verkehrspolitik.

3. Versuch der Koordination 1953—1955

Wir haben bei der Betrachtung des Problems der Verkehrskoordination (vgl. S. 77 ff.) gesehen, daß es hier eine Patentlösung nicht gibt. Eine Verkehrsordnung durch Koordination kann nicht von heute auf morgen geschaffen werden, vielmehr bedarf es eines ganzen Kataloges von Maßnahmen, die ihrerseits einer ständigen Überprüfung und Anpassung an die Gegebenheiten der Wirklichkeit bedürfen, soll nicht Entwicklung und technischer Fortschritt gehemmt werden. Dies rührt nicht zuletzt daher, daß sich eine vielleicht theoretisch richtige und wissenschaftlich gut fundierte Lösung des Problems in der Praxis deshalb nicht durchführen läßt, weil bestimmte politische Einflüsse zu stark sind, und die Notwendigkeit, auf die verschiedensten gegenteiligen Interessen Rücksicht zu nehmen, in den Vordergrund tritt. Neben der politischen Verquickung ist es sodann die Knappheit der Mittel, die eine großzügige Konzeption nicht zuläßt. Eine Tatsache, die gerade in der Bundesrepublik ihr besonderes Gewicht hat. Denn könnte und würde der Staat der Bundesbahn sowohl die Kosten der Beseitigung der Kriegsschäden als auch die gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten abnehmen, so wäre zumindest die eine Seite des Problems, nämlich eine annähernde Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, gelöst.

Nachdem nun Ende 1952 die Verhältnisse der einzelnen Verkehrsträger eine gesetzliche Regelung gefunden hatten, harnte die Frage nach einer von dieser Grundlage ausgehenden Koordination umso dringlicher einer Lösung, als sich im Jahre 1953 die Krisenerscheinungen im Verkehrswesen verschärften: Einerseits wurde die Diskrepanz zwischen dem Aufstieg des Kraftverkehrs und dem Zustand des Straßennetzes immer ausgeprägter, begleitet von einem erschreckenden Sinken der Verkehrssicherheit auf der Straße, andererseits verschlechterte sich die Finanzlage der Bundesbahn immer mehr.

Aus dieser Lage heraus legte der Bundesverkehrsminister im Dezember 1953 dem Kabinett ein verkehrspolitisches Gesamtprogramm mit folgenden Zielen vor¹⁴⁰:

1. Hebung der Verkehrssicherheit auf den Straßen;
2. Förderung des Straßenbaues;

¹⁴⁰ Seebohm: Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 4, S. 33.

3. Abgrenzung der Bereiche der einzelnen Verkehrsträger und harmonische Aufgabenteilung zwischen Schiene, Straße und Binnenschifffahrt;
4. Gesundung der Deutschen Bundesbahn;
5. Sicherung des gewerblichen Güterkraftverkehrs und insbesondere seiner mittelständischen Existenzen.

Diesen Zielen sollten neben einer Reihe von tarifpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen zur Rationalisierung und Modernisierung der Deutschen Bundesbahn vor allem zwei Gesetzesentwürfe dienen:

- a) Der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Straßenverkehrs durch Entlastung der Straßen (Straßenentlastungsgesetz).
- b) Der Entwurf eines Verkehrsfinanzgesetzes.

Durch das Straßenentlastungsgesetz sollte vor allem der Unzulänglichkeit des Straßennetzes, der daraus entstehenden mangelnden Verkehrssicherheit, der übermäßigen Abnutzung der Straßendecken durch Schwertransporte sowie der Unmöglichkeit, in absehbarer Zeit auch bei Einsatz aller Mittel die Komplementärinvestitionen in Straßen und Fahrzeugen aufeinander abzustimmen, Rechnung getragen werden. Der Entwurf des Gesetzes sieht deshalb vor, die Beförderung von Massengütern wie Erden, Steine, Erze, Kohlen, Eisen und Holz, bei denen die Schnelligkeit des Transportes keine wesentliche Rolle spielt, keine besonderen Verpackungen notwendig sind und eine Bruchgefahr nicht besteht oder für die Verwertbarkeit des Gutes bedeutungslos ist, im Straßenfernverkehr zu verbieten. Ein solches Verbot würde im Fernverkehr zu einer Verringerung der Transporte mit schweren Fahrzeugen führen, dadurch den Verkehrsfluß erleichtern und die Unfallgefahr erheblich vermindern.

Der Grundgedanke des Verkehrsfinanzgesetzes liegt darin, durch steuerliche Be- und Entlastungen folgende Zwecke zu erreichen: Erstens generell Mittel zum Bau von Autobahnen und Straßen zu beschaffen, zweitens den Kraftverkehr stärker zur Deckung seiner anteiligen Kosten heranzuziehen und diese Straßenkosten gleichzeitig adäquater auf die einzelnen Fahrzeugkategorien zu verteilen und drittens durch Erhöhung der Kosten des Güterkraftverkehrs einen Übergang von Transporten von der Straße auf die Schiene zu veranlassen, um hierdurch einmal eine Entlastung der Straße von den Schwertransporten und zum anderen eine Verbesserung der Einnahmen der Bundesbahn zu erzielen. Durch die Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen, Kraftomnibusse, Zugmaschinen und Anhänger vom Eigengewicht auf das Gesamtgewicht und mit proportional zum Gesamtgewicht steigenden Sätzen soll in stärkerem Maße der Beanspruchung der Straßen durch die schwereren Fahrzeuge entsprochen und der bisher bestehende Knick in der Besteuerung (vgl. S. 52) aufgehoben werden. Aus dem gleichen Grunde ist eine Senkung der Steuer für Personewagen vorgesehen, die bisher übermäßig belastet waren. Diese steuerliche Entlastung soll auch etwaigen Rückwirkungen auf die

Automobilindustrie vorbeugen, da sie geeignet erscheint, den Zugang neuer Käuferschichten zum Personenwagen zu erleichtern. Weitere Mittel sollen durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer beschafft werden, wobei gegenüber dem Vergaserkraftstoff das Dieselöl stärker belastet wird, um dadurch die zumeist mit Dieselöl betriebenen, in direkter Konkurrenz zur Bahn stehenden Fahrzeuge in der Beförderung von Massengütern zu treffen. Auch soll der Werkfernverkehr über eine Erhöhung der Beförderungssteuer auf 5 Dpf je Tonnenkilometer eingedämmt werden.

Nach einer langwierigen und äußerst heftigen Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit und nachdem das Straßenentlastungsgesetz als zu „dirigistisch“ in den parlamentarischen Ausschüssen steckengeblieben war, wurde das Verkehrsfinanzgesetz mit fast unverändertem Inhalt verabschiedet und trat am 8. April 1955 in Kraft. Das Gesetz sieht folgende Massnahmen vor¹⁴¹:

Die Kraftfahrzeugsteuer für Personenwagen wird um 20 % gesenkt, für Lastwagen und Anhänger wird sie stark erhöht und nunmehr nach dem verkehrsrechtlich höchstzulässigen Gesamtgewicht berechnet. Die Jahressteuer beträgt dabei je 200 kg Gesamtgewicht bis zu 2 000 kg 20 DM. Innerhalb jeder weiteren Tonne steigt dieser Satz sodann um 1 DM je 200 kg. Für die schweren Lastzüge bedeutet dies eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer auf über das Doppelte.

Die Beförderungssteuer wird im Werkfernverkehr von 0,99 Pfg. je tkm zunächst auf 3, von September 1956 an auf 4 und ab April 1958 auf 5 Pfg. erhöht.

Die Mineralölsteuer wird für Vergaserkraftstoff für 100 kg von 27,00 auf 29,75 und für Dieselöl von 6,30 auf 18,05 DM erhöht.

Aus dem Mehraufkommen dieser drei Steuern, das auf ca. 450 Mio. DM geschätzt wird, soll die Bundesbahn auf 10 Jahre einen jährlichen Finanzierungsbeitrag von 150 Mio. für Investitionszwecke erhalten. Dieser Betrag wird über eine „Gesellschaft für Bundesbahnfinanzierung“ vorfinanziert und damit auf eine kürzere Zahl von Jahren zusammengedrängt. Ein Betrag von 120 Mio. DM jährlich soll 14 Jahre lang einer „Gesellschaft für Autobahnfinanzierung“ zufließen, die ebenfalls den Gesamtbetrag vorfinanzieren und damit etwa 600 km Bundesautobahnen der ersten Dringlichkeitsstufe bauen lassen soll.

So wertvoll dieses Gesetz als grundsätzliche verkehrspolitische Entscheidung auch ist und so wenig sich seine Auswirkungen jetzt schon überblicken lassen, so bietet es doch der Kritik zahlreiche Angriffspunkte. Schon seiner Grundaufgabe, Mittel für die Finanzierung der Verkehrswege zu gewinnen, kann es nicht voll gerecht werden. Für das Jahr 1955 werden ungedeckte Straßenkosten in der Höhe von rund 1 150 Mio. DM erwartet, ohne Berücksichtigung des Neubaus von Straßen. Wie weit die zweite Aufgabe, nämlich eine sinnvolle Verkehrsteilung und eine Entlastung der Straßen herbei-

¹⁴¹ Siehe Bundesgesetzblatt, 1955, Nr. 11.

zuführen, erfüllt wird oder werden kann, ist zumindest eine offene Frage. Denn würde auch der Erhöhung der Kosten des Güterfernverkehrs durch eine Erhöhung der Tarife entsprochen, so läßt sich doch nicht voraussagen, in wie weit die Verlader um der Vorteile des Haus—Haus-Verkehrs willen eine leichte Erhöhung der Transportkosten in Kauf nehmen. Diese Überlegung gilt besonders auch für den Werkfernverkehr. Auch ist es möglich, daß der gewerbliche Güterfernverkehr versucht, seine Mehrkosten durch erhöhte Umsätze auszugleichen. Von den steuerlichen Maßnahmen wird man deshalb im Ganzen keine allzu große verkehrsteilende Wirkung erwarten dürfen. Bei gleichbleibendem Trend der Entwicklung des Kraftverkehrs wird man deshalb neben den geplanten Beschränkungen im Gewicht und in den Abmessungen der Fahrzeuge um — *horribile dictu* — direkte verkehrsteilende Maßnahmen nicht herumkommen und ein Straßenentlastungsgesetz in irgendeiner Form in Erwägung ziehen müssen. Vor allem aber harren die politischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bundesbahn immer noch einer Lösung. So wertvoll das Verkehrsfinanzgesetz als ein weiterer Schritt zur Erreichung der Koordination ist, so kann es doch wiederum nur Ausgangspunkt weiterer verkehrspolitischer Entscheidungen sein.

E. Schluß

Die zivilisierten Länder mit hohem Lebensstandard, Arbeitsteilung und Spezialisierung verlangen ein entwickeltes und immer leistungsfähigeres Verkehrswesen. Der Verkehr steht somit heute nach wie vor im Zeichen einer starken Entwicklung. Immer mehr und immer verschiedenere Verkehrsmittel treten zu den traditionellen hinzu, jedes weckt neue Verkehrsbedürfnisse, aber ebenso hat bis heute keines das andere ganz verdrängen oder ersetzen können. Sollte deshalb auch das Problem der Koordinierung von öffentlichem und privatem Verkehr einmal hinreichend gelöst werden, so wird das Problem des Nebeneinanders der verschiedensten Verkehrsmittel sich doch stets neu stellen.

Gerade dieser ihm immanenten Dynamik wegen muß das Verkehrswesen immer vom Standpunkt des Morgen und Übermorgen betrachtet werden. Wenn man heute der Eisenbahn den Vorwurf macht, sie sei ein Verkehrsmittel der Vergangenheit, so ist dazu zu sagen: Die technischen Entwicklungsmöglichkeiten der Eisenbahn sind mannigfaltig und bei weitem noch nicht ausgeschöpft, ihre Wirtschaftlichkeit im Massentransport ist bis heute von keinem anderen Binnenverkehrsmittel erreicht, ebensowenig wie ihre Schnelligkeit, Bequemlichkeit und Sicherheit im Transport auf weite Entfernungen. Aus diesen und weiteren, früher schon erwähnten Gründen, wird die Eisenbahn auch für die Zukunft das Rückgrat der Landverkehrsmittel bleiben. Dafür spricht auch die Tatsache, daß in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg in aller Welt 40 000 km Eisenbahnen neu gebaut wurden, und zwar vorwiegend für den Massengüterverkehr. Wenn auch in den hoch zivilisierten Ländern der Bahn keine expansive Entwicklung mehr beschieden sein wird, so bleibt ihr hier doch in der Intensivierung eine große Aufgabe. Verstärkte kommerzielle Geschäftsführung — wozu allerdings eine Lockerung der gemeinwirtschaftlichen Pflichten die Voraussetzung bildet — und Konzentration auf großräumigen Verkehr und Verkehr zwischen Knotenpunkten sowie auf Hauptstrecken unter Ausnützung der technischen und betrieblichen Vorteile stehen dabei im Vordergrund. Weitere Fragen stellen sich heute in Bezug darauf, wie sich der wachsende Transport von veredelter Energie in Leitungen, der Plan, Kohlen durch Leitungen zu schwemmen und die Produktion von Atomenergie auf das Verkehrsvolumen der Bahn auswirken werden. Dies kann zwar, braucht aber keinen Einfluß auf das Transportvolumen haben, solange es sich dabei nämlich um die Deckung des heute in großem Ausmaß vorhandenen zusätzlichen Energiebedarfes handelt, solange weiter die Volkswirtschaft wächst, das

Transportvolumen auf anderen Sektoren zunimmt und alternative Verwendungsmöglichkeiten für Kohle, z. B. chemische, in verstärktem Maße in die Lücke springen.

Der eingetretene Strukturwandel im Verkehrswesen aber wird auch in Zukunft bestehen bleiben und sich eher noch verschärfen. Die Entwicklung des Kraftverkehrs schreitet weiter, ihr sind Grenzen höchstens in der Kaufkraft der Massen, der Kapazität der Straßen und der sich daraus notgedrungen ergebenden Gesetzgebung gesetzt, Grenzen, die allerdings sehr leicht zu verschieben sind. Aber auch der Kraftverkehr sieht sich in naher Zukunft der Konkurrenz des Luftverkehrs und dabei vor allem derjenigen des Hubschrauberverkehrs gegenüber. Er wird Schiene und Straße gerade hochwertigen Verkehr wegnehmen.

Die bedeutende Stellung, die der Kraftverkehr heute in der Volkswirtschaft einnimmt, äußert sich auch darin, daß er als ein Hauptabnehmer der Stahlindustrie einen wesentlichen Konjunkturfaktor darstellt. Die Abstimmung von Wirtschafts- und Verkehrspolitik ist deshalb von ganz besonderer Wichtigkeit.

Neben diesen ökonomischen weist der moderne Verkehr zahlreiche psychologische und soziologische Aspekte auf. Der Mensch sucht einen immer schnelleren, besseren und bequemerem Verkehr und nimmt auch bereitwillig dessen Kosten auf sich, wie der wachsende für Verkehr ausgegebene Teil des Volkseinkommens zeigt. Der technische Fortschritt war zudem von einem tiefen psychologischen Wandel begleitet. Die Schnelligkeit wurde zu einem an sich wünschbaren und begehrenswerten Ding, gewissermaßen als ein Symbol des Fortschritts¹⁴². Nur diese Tatsache, in Verbindung mit der Entwertung des Menschenlebens als Folge zweier Weltkriege und dem ethischen Nihilismus der Zeit, kann es erklären, daß z. B. nur in Westdeutschland der Straßenverkehr jährlich Opfer an Menschenleben fordert, die in ihrer Zahl der Einwohnerschaft einer kleinen Stadt entsprechen.

Das Ideal des Durchschnittsmenschen ist heute: Eine Frau, zwei Kinder, drei Zimmer und vier PS. Der Besitz eines eigenen Fahrzeuges ist zu einem allgemeinen Bedürfnis, die Individualisierung des Verkehrs zur Massenmotorisierung geworden. Dies blieb nicht ohne Einfluß auf den Menschen¹⁴³. Die Nivellierung des Raumes birgt die Gefahr der Nivellierung der Individualität der Menschen in sich. Die Sache droht den Menschen zu überwältigen, wie die

¹⁴² Wird aber die gewonnene, teuer erkaufte Zeit auch sinnvoll genutzt? Bonavia meint dazu a. a. O., S. 33: „It became agreeable to reach York from London in six hours, instead of three days, quite irrespective of whether the additional sixty-six hours could be put to any better use than in travelling“.

¹⁴³ Bonavia sagt dazu treffend, a. a. O., S. 11: „... views are second-hand; people who are well informed may be poorly opinioned. The lack of variety in human character which is a product of cosmopolitanism is a very real loss. Contact with one's fellow does not always enrich and extend human experience; it often merely rubs away the distinguishing marks of the individual“.

übrigen Maschinen drohen auch die Verkehrsmittel ihren Erfindern und Erbauern über den Kopf zu wachsen und gleich Goethes Zauberlehrling kennt niemand den Zauberspruch, der den übermächtig gewordenen Dienerspuk zu bannen vermöchte. Das letzte Urproblem des modernen Verkehrs ist deshalb nicht nur technischer, wirtschaftlicher und politischer, sondern auch soziologischer Natur. Es läßt sich nur dadurch lösen, daß der Mensch durch verantwortungsbewußtes Denken wieder zum Herrscher über den Verkehr wird.

Literatur-Verzeichnis

- Acworth, William:* The Elements of Railway Economics, Oxford 1924.
- Berchtold, Walter:* Die Eisenbahn im Leben der Nation, in: Ein Jahrhundert schweizer Bahnen, Frauenfeld 1948.
- Bericht der Eidgenössischen Kommission für die Koordinierung des Verkehrs vom 30. 4. 1954.
- Bigham and Roberts:* Transportation, New York 1952.
- Blum Otto:* Die Entwicklung des Verkehrs, Berlin 1941.
- Blum Otto:* Verkehr und Raumordnung, in: Die Bundesbahn, 1951, H. 15.
- Bonavia, Michael R.:* The Economics of Transport, Cambridge 1949.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen vom 18. 6. 1937.
- Brauner, Fritz:* Volkswirtschaftliche Straßenkosten, in: Der Güterverkehr, 1955, H. 4.
- Bundesverband der Deutschen Industrie: Denkschrift Schiene und Straße 1953.
- Bundesgesetzblatt: Bonn.
- Ebel, Kurt:* Das neue Güterkraftverkehrsgesetz, in: Die Bundesbahn, 1952, H. 22.
- Ein Jahrhundert schweizer Bahnen: Frauenfeld 1948.
- Gerteis:* Lebensfragen der Deutschen Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 1951, H. 7.
- Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege: Schriftenreihe des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium, H. 3.
- Helberich, P.:* Tarife und Steuern als Mittel der Verkehrslenkung? in: Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Darmstadt 1954.
- Hilpert, Werner:* Ungesunde Bundesbahn? in: Schiene und Straße 1954, hgg. von Leo Brandt, Dortmund 1955.
- Klaer, Werner:* Die deutschen Eisenbahngütertarife seit 1945, Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1951.
- Kolath, Hans Hermann:* Das Preis-Kostenproblem im Zuge der Neuordnung des Verkehrs, in: Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Darmstadt 1954.
- Kolath, Hans Hermann:* Der gemeinwirtschaftliche Tarif, das Kernproblem für eine Verkehrskoordination, Internationale Transport Zeitschrift, 1953, H. 43.
- Küng, Emil:* Der Interventionismus, Bern 1941.
- Leibbrand, Kurt:* Die anteiligen Fahrbahnkosten des Straßenverkehrs, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1951, Nr. 3.
- Leibbrandt, Kurt:* Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Deutschen Bundesbahn, Besprechung eines Berichtes, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1952, Nr. 2.
- Meid, J.:* Schiene-Straße, Schriftenreihe Die Bundesbahn, Folge 5, Köln 1954.
- Merkert, Emil:* Theoretische Abhandlung über die Preisbildung im Verkehrswesen Archiv für Eisenbahnwesen 1931, H. 6.
- Metzger, Robert:* Die Gleichbehandlung der Verkehrsmittel durch den Staat, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1947, Nr. 3.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Grundprobleme der Verkehrswirtschaft, Zürich 1947.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Das Problem Schiene/Straße, Bern 1940.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Wesen und Aufgabe der Verkehrswissenschaft, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1944, H. 5.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Das Ausgleichsprinzip in der Verkehrswirtschaft, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Alfred Amonn, Bern 1953.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Die kostengerechte Fiskalbelastung des Motorfahrzeugs — ein aktuelles verkehrswirtschaftliches Problem, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1950, Nr. 1.
- Meyer, Hans Reinhardt:* Artikelserie: Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, in: Internationale Transport Zeitschrift, 1951—1955.
- Most, Otto:* Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 1954.

- Neumark, Fritz*: Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrspolitik und Verkehrswissenschaft, 1948, Nr. 3.
- Ottmann, Karl*: Das neue Bundesbahngesetz, in: Die Bundesbahn 1951, H. 23/24.
- Pirath, Carl*: Grundlagen der Verkehrswissenschaft, Berlin 1949.
- Pirath, Carl*: Das Grundproblem der Verkehrswirtschaft in Vergangenheit und Zukunft, in: Schiene und Straße 1954.
- Pirath, Carl*: Die Verkehrswirtschaftlichen Tatbestände und die Neuordnung im Verkehrswesen, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1952, Nr. 1.
- Pirou, Gaeton*: Les Cadres de la Vie Economique: Les Transports.
- Predöhl, Andreas*: Marktwirtschaft im Verkehr, in: Der Volkswirt, 1954, H. 28.
- Rieger, Wilhelm*: Die Konjunkturpolitik der Eisenbahnen, Stuttgart 1937.
- Röpke, Wilhelm*: Die Abstimmung des Schienen- und Straßenverkehrs, in: Der Volkswirt, 1954, H. 18.
- Saitzew, Manuel*: Die volkswirtschaftlichen Aufgaben und die wirtschaftspolitische Behandlung der Eisenbahnen, Bern 1932.
- Saitzew, Manuel*: Der Interventionismus, Festgabe *Fritz Fleiner*, 1937.
- Salin, Edgar*: Mitteilungen der Friedrich List-Gesellschaft e. V., H. 5, 1928.
- Sax, Emil*: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Bd.: Allgemeine Verkehrslehre, Berlin 1918.
- Seebohm, Hans Christoph*: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik, Darmstadt 1954.
- Seebohm, Hans Christoph*: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949—1953, Dortmund 1953.
- Seebohm, Hans Christoph*: Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 4.
- Seebohm, Hans Christoph*: Grundlagen einer verkehrspolitischen Neuordnung, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 4.
- Schmitt, Allons*: Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für *Adolf Weber*, Berlin 1952.
- Schmitt, Allons*: Zur Neuordnung der deutschen Kraftverkehrsbesteuerung, in: Finanzarchiv, 1955, H. 3.
- Schubert, Karl*: Der soziale Verkehrslastenausgleich im Güterverkehr zu Lande, Jena 1943.
- Stackelberg, Heinrich v.*: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. Bern 1951.
- Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1954.
- Voigt, Fritz*: Verkehr und Industrialisierung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1953, H. 2.
- Wagner, Valentin F.*: Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1942
- Wiedenfeld, Kurt*: Die Eisenbahn im Wirtschaftsleben, Berlin 1938.
- Zahnd, Roger*: Zur Methode der Straßenrechnung in der Schweiz, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 1955, Nr. 1.

Die Bundesbahn, Organ der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn.
 Der Güterverkehr.
 Finanzarchiv.
 Internationale Transport Zeitschrift.
 Internationales Archiv für Verkehrswesen.
 Der Volkswirt.
 Wirtschaft und Statistik.

Curriculum vitae

Ich, Arno Eduard Friedrich Misselwitz wurde am 21. Juni 1931 als Sohn des techn. Bundesbahnoberinspektors Albin Misselwitz, Basel, und seiner Ehefrau Elsa, geb. Herr, in Villingen/Schwarzwald geboren.

Nach der vierjährigen Volksschulzeit besuchte ich die Realgymnasien Goetheschule Karlsruhe von 1941—44, Zinsendorf-Gymnasium Königsfeld von 1945—49 und sodann das Hans Thoma-Gymnasium Lörrach, wo ich im Juni 1951 das Abitur ablegte. Im Wintersemester 1951/52 ergriff ich das Studium der Nationalökonomie an der Universität Basel. In dessen Verlauf hörte ich Vorlesungen bei den Herren Professoren: V.F. Wagner, E. Salin, L. Furlan, Th. Brogle, F. Neumark, J. Niehans, M. Weber, M. Imboden, A. Simonius, E. Ruck, M. Staehelin, H. Lewald, H. Guth. Am 14. Juni 1956 beschloß ich das Studium mit der mündlichen Doktorprüfung.

